TRANSPARENCY INTERNATIONAL SVERIGE

MOTSTÅNDSKRAFT, OBEROENDE, INTEGRITET

– KAN DET SVENSKA SAMHÄLLET STÅ EMOT KORRUPTION?

NATIONAL INTEGRITY SYSTEM ASSESSMENT SWEDEN 2011

FÖRFATTARE
Staffan Andersson (red.)
Svante Ersson
Erik Karlsson
Olof Kleberg
Thomas Larue
Martin Nilsson
Shanthi Redeback
Glenn Sjöstrand

www.transparency-se.org

Författarna och Transparency International Sverige har gjort sitt yttersta för att verifiera innehållet i denna studie och för att undvika felaktigheter. Bedömningarna i studiens del 3, "Det svenska integritetssystemets pelare", bygger på tillståndet fram till juli 2011. Övriga kapitel täcker i möjligaste mån förhållandena till och med november 2011. Studiens rekommendationer och förslag till åtgärder återspeglar respektive författares ståndpunkt. Varken Transparency International Sverige eller författarna kan hållas ansvariga för användning av denna studie och dess resultat i andra sammanhang.

Kopieringsvillkor

Denna rapport ges ut som en del av "European National Integrity Systems Project". Utvärderingsverktyget NIS har utvecklats av Transparency International. Kopiering, helt eller delvis, är tillåten såvitt full ackreditering ges Transparency International Sverige och författarna, och om all sådan kopiering av skriften, i sin helhet eller delvis, ej säljes annat än som en del av andra verk.

Tack till projektets finansiärer:

Prevention of and Fight against Crime Programme, European Commission – Directorate-General Home Affairs
Vetenskapsrådet: Projektet Tillit och korruption i lokalpolitiken (VR Dnr 2007-7265)
Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet
Samhällsvetenskapliga institutionen, Linnéuniversitetet
Postkodstiftelsen
Kungliga Patriotiska Sällskapet

With financial support from the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union European Commission – Directorate-General Home Affairs.

This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Författarna tackar särskilt:

Rådgivarna, den externa granskaren, intervjupersonerna och projektetmedarbetarna som bistått i författarnas arbete.

Första utgåva Transparency International Sverige 2012
ISBN 978-91-980090-0-2
Copyright © Transparency International Sverige och författarna.
Grafisk design: Charlotte Bäckström
Översättare från engelska: Johan Örtengren

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SVERIGE

MOTSTÅNDSKRAFT, OBEROENDE, INTEGRITET

– KAN DET SVENSKA SAMHÄLLET STÅ EMOT KORRUPTION?

National Integrity System
Assessment: Sweden 2011

Författare
Staffan Andersson (red.)
Svante Ersson
Erik Karlsson
Olof Kleberg
Thomas Larue
Martin Nilsson
Shanthi Redeback
Glenn Sjöstrand

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Presentation av medarbetare, författare och rådgivare..... *6*

Förord
Lars-Göran Engfeldt..... *13*

Sammanfattning och rekommendationer
Staffan Andersson..... *17*

Del I. METOD

1. Studiens metod och genomförande
Transparency International och Staffan Andersson.....*41*

Del II. GRUNDFÖRHÅLLANDEN, KORRUPTION OCH KORRUPTIONS-BEKÄMPNING I SVERIGE

2. Landprofil – Det nationella integritetssystemets förutsättningar
Svante Ersson..... *53*

3. Korruption i Sverige
Staffan Andersson..... *79*

4. Antikorruption: arbetet mot korruption
Staffan Andersson..... *99*

Del III. DET SVENSKA INTEGRITETSSYSTEMETS PELARE

5. Riksdagen
Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redeback..... *115*

6. Regeringen
Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redeback..... *141*

7. Domstolar
Erik Karlsson.....*167*

8. Offentlig sektor
Staffan Andersson..... *203*

9. Polis och åklagare
Erik Karlsson..... *235*

10. Valadministration
Erik Karlsson..... *275*

11. Riksdagens ombudsmän (JO)
Erik Karlsson..... *303*

12. Riksrevisionen
Staffan Andersson..... *329*

13. Politiska partier
Thomas Larue..... *353*

14. Medier
Olof Kleberg..... *389*

15. Civila samhället
Martin Nilsson..... *421*

16. Näringslivet
Glenn Sjöstrand..... *437*

Del IV. AVSLUTNING

17. Slutsatser och avslutande diskussion
Staffan Andersson..... *469*

PRESENTATION AV MEDARBETARE, FÖRFATTARE OCH RÅDGIVARE

STUDIENS MEDARBETARE

Projektledning
Alf Persson, projektkoordinator
Céline Giertta, projektassistent
Sven Hultberg Carlsson, projektassistent

Forskningsledare och redaktör
Docent Staffan Andersson, Linnéuniversitetet

Styrgrupp
Birgitta Johansson
Professor Claes Sandgren (ordf.)
Kristina Simion
Göran Steen

Forskningsassistent
Karin Karlsson, Linnéuniversitetet

Extern granskare
Professor Carsten Anckar, Åbo akademi

Medarbetare Transparency International
Paul Zoubkov, projektkoordinator
Suzanne Mulcahy, forskningskoordinator

FÖRFATTARE

Staffan Andersson

Docent i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Doktorsavhandling: Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change (2002). Anderssons forskningsområden rör jämförande politik, förvaltning och korruption. Han har publicerat om korruption, korruptionsrisker och metod. Han har bland annat undervisat om korruption vid universitet i Sverige och Storbritannien och arbetat som metodrådgivare i antikorruptionsprojekt.

Svante Ersson

Fil.dr. Svante Ersson, Umeå universitet, är en av Sveriges internationellt mest etablerade forskare inom komparativ politik. Bland Erssons publikationer kan nämnas Politics and Society in Western Europe (Sage 1999), The new Institutional Politics: Performance and Outcomes (Routledge 2000), Culture and Politics: A comparative approach (Ashgate 2002), Government and the economy: a global perspective (Continuum 2002) samt Democracy: a Comparative Approach (Routledge 2003).

Erik Karlsson

Jur. kand. och doktorand i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Karlsson har även en Master of Laws-examen vid Harvard Law School. Han har yrkeserfarenheter som bl.a. tingsnotarie i allmän domstol och notarie vid justitiekanslerns kansli.

Olof Kleberg

Före detta chefredaktör på tidningen Västerbottens-Kuriren (1986–2001) och skribent på Dagens Nyheter. Kleberg har under lång tid varit engagerad i frågor om mediers roll i samhället, tryckfrihetsfrågor, yttrandefrihetens betydelse och hur detta fungerar i Sverige. Han har också fram till nu haft uppdrag som ledamot i Vetenskapsrådets Expertgrupp för Etik och Rikspolisstyrelsen etiska kommitté samt är vice ordförande för OSSE-nätverket i Sverige.

Thomas Larue

Fil. dr. i statsvetenskap och föredragande vid riksdagens konstitutionsutskott sedan 2007. Larues doktorsavhandling Agents in Brussels: Delegation and Democracy in the European Union (2006) vann 2007 års pris för bästa avhandling om EU-politik som delas ut av UACES (University Association for Contemporary European Studies). Han har i sin forskning fokuserat på mekanismer för delegation och ansvarsutkrävande och vilken betydelse detta har för centrala institutioners demokratiska funktion.

Martin Nilsson
Fil.dr. i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Doktorsavhandling: Demokratisering i Latinamerika under 1900-talet: vänstern och demokratins fördjupning (2005). Hans intresseområden är demokrati, demokratisering i olika former, civila samhällets roll. Nilsson har särskilt studerat vänsterrörelser i Latinamerika.

Shanthi Redeback
Fil. kand. från programmet Internationell Kris och Konflikthantering vid Umeå universitet. Redeback studerar för närvarande på Mastersprogrammet i Samhällsanalys och utredningsarbete vid Umeå universitet.

Glenn Sjöstrand
Fil.dr. i sociologi vid Linnéuniversitetet. Doktorsavhandling: Gåvan i Gnosjö: Företagares relationer i ett industriellt distrikt (2008). Sjöstrands publikationer har behandlat företagsrelationer och gåvoinstitutets roll i det moderna samhället. Han har dessutom varit redaktör för boken Fiffel-Sverige: sociologiska perspektiv på skandaler och fusk, Malmö: Liber (2005).

RÅDGIVARE

Rådgivarna har granskat de delar av studien där respektive person har specialkompetens. Rådgivarna är givetvis inte ansvariga för den slutgiltiga texten.

Bo Bylund
Före detta generaldirektör för Arbetsförmedlingen, Banverket och Arbetarskyddsstyrelsen, statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet och förbundssekreterare i Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

Britt-Marie Citron
Frilansjournalist på bl.a. Folkbladet, Norrköping. Vinnare Stora Journalistpriset och Publicistklubbens Guldpenna för undersökande journalistik om kommunal korruption. Undervisar också i undersökande journalistik.

Elisabeth Dahlin
Generalsekreterare Rädda Barnen, tidigare bland annat ambassadör (globalt ansvar), utsänd diplomat och biträdande generaldirektör Kommerskollegium.

Hans De Geer
Adjungerad professor i företagsetik vid Handelshögskolan i Stockholm, rådgivare i CSR-frågor.

Magnus Erlandsson
Filosofie doktor, lektor statsvetenskap vid Stockholms universitet och forskare vid Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor).

Gullan Gidlund
Professor statskunskap, Örebro universitet. Forskning om demokrati, politiska partier och partifinansiering. Ordförande för SOU 2004:22: Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter.

Sten Heckscher
Före detta ordförande Högsta förvaltningsdomstolen, president Kammarrätten, näringsminister, rikspolischef, statssekreterare, generaldirektör Patent- och registreringsverket.

Johan Hirschfeldt
Före detta president Svea Hovrätt, Justitiekansler, byråchef JO, Rättschef Arbetsmarknadsdepartementet och Statsrådsberedningen.

Lars Korsell
Juris doktor, chef för enheten för forskning om ekonomisk brottslighet vid Brottsförebyggande rådet.

Per Molander
Filosofie doktor, generaldirektör Inspektionen för socialförsäkringen. Tidigare bland annat forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, huvudsekreterare i Tsunamikommissionen samt konsult vid olika svenska och internationella myndigheter och organisationer.

Richard Murray
Filosofie doktor nationalekonomi, tidigare bland annat vid Statskontoret (avdelningsdirektör, chefsekonom med mera) och deltagare i flera utredningar om statlig styrning, utveckling och effektivitet.

Apostolis Papakostas
Professor i sociologi vid Södertörns högskola och forskningsledare vid Centre for Baltic and East European Studies (CBEES). Associerad forskare vid Score, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.

Anders Stenlund
Direktör Svenskt Näringsliv, ledamot marknadsdomstolen och styrelsemedlem i Institutet mot mutor.

INTERVJUADE PERSONER

Shirin Ahlbäck Öberg – Docent i statsvetenskap, Uppsala universitet.

Petter Asp – Professor i rättsvetenskap vid Stockholms universitet.

Nicholas Aylott – Docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola.

Torbjörn Bergman – Professor i statsvetenskap, Södertörns högskola och Umeå universitet.

Thomas Bull – Professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

Elisabeth Dahlin – Generalsekreterare för Rädda Barnen.

Jesper Ekroth – Universitetslektor vid Örebro universitet.

Marianne Eliason – Ordförande Valprövningsnämnden

Janne Flyghed – Professor vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet

Hans Folkesson – Omvärldsanalytiker, Riksrevisionen.

Gullan Gidlund – Professor i statsvetenskap vid Örebro universitet.

Johan Hirschfeldt – Före detta president Svea Hovrätt, Justitiekansler, byråchef JO, Rättschef Arbetsmarknadsdepartementet och Statsrådsberedningen.

Magnus Isberg – Utredare vid riksdagen, tidigare kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott.

Ann-Cathrine Jungar – Universitetslektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola, ersättare i Valmyndighetens nämnd.

Kerstin Andersson – Kanslichef för Valmyndigheten.

Torgny Klasson – Universitetslektor i statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning, Linnéuniversitet.

Lars Korsell – Chef för enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet, Brottsförebyggande rådet.

Torbjörn von Krogh – Journalist, föreståndare för SIMO, Stiftelsen Institutet för mediestudier, tidigare bl.a. chefredaktör för Tidningsutgivarnas tidning Pressens Tidning.

Louise König – Strategic Corporate Responsibility Consultant, Solberg Kommunikation AB, expert på CSR och miljöfrågor.

Jan Landahl – Riksrevisor. Tidigare (2005–2009) förvaltningschef i Statsrådsberedningen i Regeringskansliet.

Johan Lantto – Utredare vid Statskontoret.

Thomas Larue – Föredragande i riksdagens konstitutionsutskott.

Kristina Lemon – Rådgivare vid valmyndigheten.

Thorbjörn Lindhe – Kanslichef, Institutet mot mutor, Stockholms handelskammare

Marianne Lundius – Justitieråd, ordförande i Högsta domstolen.

Tom Madell – Professor i juridik vid Umeå universitet.

Cecilia Nordenfelt – ChefsJO, Riksdagens ombudsmän.

Birgitta Nygren – Ambassadör vid Utrikesdepartementet.

Anders Perklev – Riksåklagare, Åklagarmyndigheten.

Thomas Rolén – Kammarrättspresident för kammarrätten i Stockholm.

Arne Ruth – Publicist, tidigare bl.a. chef för Sveriges Radios samhällsredaktion, kulturchef på Expressen 1977–1982 och chefredaktör för kultur på Dagens Nyheter 1982–1998.

Jesper Strömbäck – Professor i journalistik vid Mittuniversitetet.

Yrsa Stenius – Journalist och författare, senast pressombudsman (2007–2011), tidigare bl.a. chefredaktör för Aftonbladet 1982–87.

Gunnar Stetler – Överåklagare, chef för riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten.

Bengt Svenson – Rikspolischef.

Barbro Thorblad – Generaldirektör vid Domstolsverket.

Lars Zanderin – Universitetslektor (emeritus) med inriktning mot arbetsrätt och kommunal rätt, Linnéuniversitetet

FÖRKORTNINGAR

Brå	Brottsförebyggande rådet
CPI	Corruption Perceptions Index
CSR	Corporate social responsibility
GCR	Global Competitiveness Report
Greco	Group of States Against Corruption
IFAC	Internationall Federation of Accountants
IMF	Internationella valutafonden (International Monetary Fund)
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottet
Krus	Kompetensrådet för utveckling i staten
NIS	Nationellt integritetssystem (National Integrity System)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

FÖRORD

I denna studie redovisas en granskning av tolv svenska nationella institutioners förmåga att stå emot korruption. Det är den mest djupgående och omfattande studie av detta slag som genomförts i Sverige. Ett syfte är att påtala svagheter hos dessa institutioner och peka på möjligheter att förstärka deras integritet.

Forskningsledare för projektet har varit docent Staffan Andersson vid Linnéuniversitetet, som har författat studien tillsammans med Svante Ersson, Erik Karlsson, Olof Kleberg, Thomas Larue, Martin Nilsson, Shanthi Redeback och Glenn Sjöstrand.

Ett stort antal respondenter har ställt sig till förfogande för intervjuer. Alla avsnitt har granskats av specialister och diskuterats på seminarier. Projektledare har varit Alf Persson, som biträtts av Sven Hultberg Carlsson och Céline Giertta. Styrelsen för Transparency International Sverige riktar ett varmt tack till alla medverkande för deras stora engagemang och betydande insatser för att kunna genomföra projektet under den korta tid som stått till buds.

Studien ingår i ett alleuropeiskt projekt som genomförs av Transparency International, den världsledande globala ideella organisationen som verkar för bekämpning av korruption genom förstärkning av öppenhet och integritet. Tack vare detta projekt, som är unikt i sitt slag och till sin huvuddel finansieras av EU, kan en jämförelse göras av den institutionella integriteten i 25 europeiska länder. Vi vill tacka de svenska institutioner som bidragit med viktig delfinansiering.

Transparency International kommer att publicera en sammanfattande rapport där situationen i alla länderna redovisas och rekommendationer läggs fram.

Studien utgör ett viktigt led i Transparency International Sveriges fortsatta arbete med att verka för öppenhet och integritet i Sverige och öka medvetenheten om korruptionen och dess skadeverkningar.

Stockholm i januari 2012

Lars-Göran Engfeldt
Ordförande
Transparency International Sverige

SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

Staffan Andersson

Denna studie är en del av ett alleuropeiskt projekt (National Integrity Systems, NIS) där antagandet är att ett väl fungerande integritetssystem är ett viktigt skydd för att förhindra korruption. Centrala nationella institutioner med betydelse för att upprätthålla ett gott styre i samhället utvärderas. Dessa institutioner, som i metodiken kallas för pelare, utgör tillsammans med samhällets politiska, sociala, ekonomiska och kulturella grundförhållanden det nationella integritetssystemet, som i gott skick antas utgöra ett effektivt skydd mot korruption. Men det är självfallet så att även om denna studie och dess ansats inkluderar många viktiga aspekter för att förstå korruptionsrisker och hur korruption kan förhindras täcker den inte in allt. Förekomst eller frånvaro av korruption på ett område kan alltså tänkas förklaras av faktorer utöver de som täcks in av denna studies ramverk. Ickedestomindre så behandlas många faktorer som i litteraturen om korruption, integritet och hur korruption kan motverkas bedöms som viktiga.

Resultaten i denna studie är till viss del jämförbara med resultaten i studier av andra länder som görs med samma metodologi. Det innebär att utvärderingen belyser samma institutioner, använder samma frågor, bedömningskriterier och referenspunkter vid poängbedömning. Dock är det mycket viktigt att tillägga att eftersom själva poängsättningen görs av respektive forskarlag i de olika länderna, och inte av en central poängbedömningsgrupp som fastställer poäng för alla länder, så är de poäng som sätts inte fullt ut jämförbara mellan länder.

Varje institution bedöms avseende tre olika kategorier: kapacitet, som omfattar institutionens resurser och oberoende; styrning, som handlar om indikatorerna öppenhet, möjligheter till ansvarsutkrävande och olika mekanismer för att upprätthålla hög integritet; samt institutionens roll i att bidra till integritetssystemet, som varierar beroende på vilken pelare det gäller men kan till exempel handla om antikorruptionsarbete eller uppgiften att hålla en annan institution ansvarig, såsom riksdagens kontroll av regeringen.

Utvärderingen av pelarnas kapacitet, styrning och roll har gjorts med avseende på både den formella rättsliga regleringen och hur bra dess tillämpning fungerar i praktiken. Dessutom har Sveriges politiska, ekonomiska, samhälleliga och kulturella grunder bedömts. Detta för att ta hänsyn till grundläggande förutsättningar som påverkar möjligheterna för de olika institutionerna i integritetssystemet att verka effektivt.

Studiens fokus ligger huvudsakligen på nationella institutioner. Verksamheter inom kommuner och landsting ingår framförallt som en del i analysen av den offentliga sektorn men den kommunala nivån behandlas också i viss mån i andra kapitel såsom kapitlen om Politiska partier och Medier. I kapitlet om Riksrevisionen diskuteras den kommunala revisionen, men denna är inte en del av poängbedömningen för detta kapitel. Däremot är den kommunala revisionen istället en del av bedömningen av möjligheterna till ansvarsutkrävande i offentlig sektor[1].

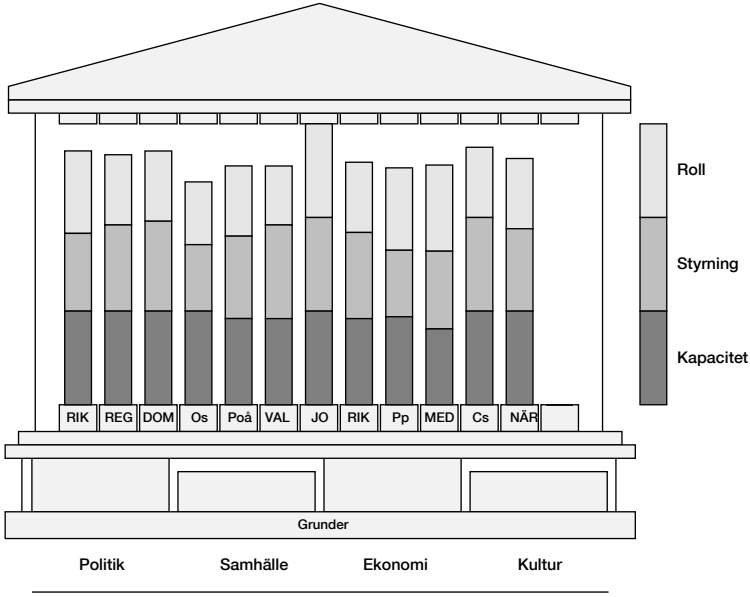
Tidsmässigt omfattar studien framförallt perioden 2006–2011. Fokus i den empiriska bedömningen av institutioner ligger på de två till tre senaste åren.

DET NATIONELLA INTEGRITETSSYSTEMET I SVERIGE

Studien visar att det svenska integritetssystemet överlag är starkt samtidigt som den identifierar svagheter av betydelse för korruptionsrisker och korruptionsbekämpning. Detta gäller såväl de institutioner som ingår i integritetssystemet som de politiska, samhälleliga, ekonomiska och kulturella grundförhållanden som påverkar systemets möjligheter att fungera effektivt. Figuren nedan återspeglar studiens övergripande resultat för institutionernas olika områden och för grundförhållandena.

Poängen för varje pelare redovisas i de tre kategorierna kapacitet, styrning och roll[2]. Storleken för varje kategori i diagrammet bestäms av dess poäng. Illustrationen förmedlar en grundläggande tanke i metodiken: att en svaghet i integritetstemplets fundament eller en enskild pelare kan få hela templet att svikta eller i värsta fall, om det handlar om stora brister, falla samman.

Det svenska nationella integritetssystemet



RIK.	Riksdagen	RIK.	Riksrevisionen
REG.	Regeringen	Pp.	Politiska partier
DOM.	Domstolar	MED.	Medier
Os.	Offentlig sektor	Cs.	Civila samhället
Poå.	Polis och åklagare	NÄR.	Näringslivet
VAL.	Valadministration	.	
JO.	JO		

Sveriges grundförhållanden

Sveriges förutsättningar för att ha ett effektivt fungerande integritetssystem bedöms som goda. Även om grunden i diagrammet inte är helt jämn utgör den ett stadigt fundament.

Kapitlet Landprofil av Svante Ersson analyserar Sveriges grundförhållanden med hjälp av kvantitativa data jämförbara med andra länder. De politiska förutsättningarna får högsta poäng (100); institutionerna fungerar bra och medborgarnas stöd för det politiska systemet är relativt högt, om än inte lika entydigt.

Ekonomiskt bedöms Sverige ha mycket goda förutsättningar i en analys baserad på faktorer som välstånd, konkurrenskraft, fördelning av resurser mellan invånarna och framtidsutsikter (100 poäng). Samtidigt visar analysen att Sverige har fallit i förhållande till andra länder när det gäller rikedom.

När det gäller relationerna bland sociala grupper och mellan dessa grupper och det politiska systemet hamnar Sverige också högt i förhållande till många länder. Sverige beskrivs som troligen ett av de mer heterogena länderna i Europa. Minoriteters rättigheter är skyddade, men Sverige hamnar inte i den absoluta toppgruppen internationellt i denna bemärkelse (75 poäng). De sociala konflikterna ligger på en låg nivå, ställningen för det civila samhället är stark och den sociala eliten är relativt sett socialt representativ.

Studiens bedömning av de kulturella grunderna – som handlar om rådande etik, normer och värderingar – är att dessa ger bra förutsättningar för integritetssystemet. Men inte heller här ges högsta betyg (75 poäng). Bedömningen avser förtroende för polis och rättssystem och det offentliga i allmänhet, vilken vikt medborgarna tillmäter frågor som personlig integritet och yttrandefrihet och intresset för frågor rörande den personliga integriteten. Sveriges kulturella orientering utmärks av hög sekularitet, stark mellanmänsklig tillit och att synen på invandrare och etniska minoriteter är mer positiv än i många andra länder.

Sveriges institutioner

Templet ger också en grafisk bild av hur de olika institutionerna har bedömts på kategorierna kapacitet, styrning och roll. Generellt får Sverige höga poäng, men de områden som orsakat avdrag är viktiga att belysa.

I kapitlet Riksdagen leder Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redebacks redovisning fram till ett högt betyg. De svagheter som författarna noterar gäller styrning, vilket specifikt handlar om möjligheter till att utkräva ansvar och mekanismer som säkerställer integritet, men också i vilken mån korruptionsbekämpning prioriteras. Riksdagsledamöter anses allmänt som kompetenta och anklagelser om korruption mot riksdagen får ses som sällsynta, även om medier avslöjat flertalet fall av felaktigt utnyttjande av olika ersättningssystem som riksdagsledamöterna åtnjuter. Detta har då och då fått stor uppmärksamhet. Vad gäller riksdagens roll i integritetssystemet och frågor om korruption och dess bekämpning har detta på senare år hamnat högre på dagordningen, men det innebär inte att det varit en högt prioriterad fråga.

Utvärderingen i kapitlet Regeringen, som också görs av Andersson, Ersson och Redeback, visar en överlag god situation. Resurstillgången är hög liksom det konstitutionella skyddet för regeringens uppgift och ställning. Detsamma gäller styrning där möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande är goda. De

något svagare aspekterna gäller styrning och vissa brister i regler för att säkerställa integritet – till exempel när personer på högt uppsatta statliga poster går direkt till jobb i privat sektor – liksom att regeringens roll vad gäller åtgärder mot korruption inte bedömts haft särskilt hög prioritet.

Erik Karlsson visar sedan en generellt god situation för Sveriges domstolar. Oberoende, öppenhet och möjligheter till ansvarsutkrävande får höga poäng. När det gäller integritetsmekanismer finns inte någon särskild reglering kring uppförandekoder, intressekonflikter eller restriktioner kring att gå från domaruppdraget till andra uppdrag i den privata eller offentliga sektorn. Resursmässigt lider tingsrätterna av en mycket stor belastning i förhållande till tilldelade resurser och personal. En av frågorna som gäller domstolarnas roll i korruptionssystemet har inte alls bedömts eftersom metodikens frågor kring bedrivande av korruptionsåtal inte stämmer överens med domstolarnas roll i rättsväsendet.

Kapitlet om den offentliga sektorn av Staffan Andersson behandlar de delar av det offentliga som inte analyseras i resterande kapitel. Den offentliga sektorn får det totalt lägsta betyget av alla institutioner (79 poäng). Resurstillgången bedöms som god och det formella och reella oberoendet är starkt. Men när det gäller styrning har offentlighetsprincipens räckvidd och skyddet för de som slår larm om oegentligheter försvagats.

Den svaga revisionen i den offentliga förvaltningen på kommunal nivå utgör en svaghet för möjligheterna att utkräva ansvar inom den offentliga sektorn. Ett annat problem på samma område är när kommuner inte följer lagen och kommunalt domstolstrots, vilket är särskilt frekvent i samband med att upphandlingar som bedömts som felaktiga av domstol ändå lett till kontrakt. Dock noteras att regelverket gällande upphandlingar nyligen har förstärkts för att förhindra detta. Dessutom är systemen för att hantera intressekonflikter i samband med utnämningar och offentlig upphandling relativt svaga. Gällande integritet saknas reglering av övergångar från höga poster i staten till andra sektorer, vilket kan få effekter på åtminstone den uppfattade opartiskheten. Korruptionsbekämpning bedöms inte ha haft särskilt hög prioritet när det gäller utbildning och information till allmänheten eller samarbete med andra organisationer, men andra mekanismer bedöms delvis väga upp detta.

I kapitlet Polis och åklagare av Erik Karlsson får kapacitet ett relativt högt betyg. Bedömningen grundar sig på ekonomiska tillskott de senaste åren och ett grundmurat oberoende. Långa genomströmningstider och polisens tidigare undermåliga internutredningar drar ned betyget för styrning något.

När det gäller polis och åklagares roll i korruptionsbekämpning noteras bristande utredningsresurser och att det har framförts förslag till ändringar i den straffrättsliga regleringen av korruptionsrelaterad brottslighet.

Kriminella nätverk har en betydande förmåga i form av våld- och skrämselkapital som kan utnyttjas för till exempel utpressning. Men det är ovanligt att detta används för otillåten påverkan i Sverige och inget allvarligt fall av våld riktat mot myndighetsföreträdare eller journalister har rapporterats till säkerhetspolisen det senaste året. Ett nationellt underrättelsecentrum har etablerats vid rikskriminalpolisen som analyserar underrättelser i dessa frågor från de myndigheter som samverkar i en gemensam satsning mot organiserad brottslighet.

Utvärderingen av Valadministration, där Valmyndigheten och Valprövningsnämnden ingår, resulterar i ett högt betyg. De svagheter som Erik Karlsson identifierar rör bristande beredskap att ta emot många överklaganden, som blev tydligt framförallt i samband med ovanligt många överklaganden vid valet 2010. Avdrag görs även för reglering av politiska partiers och kandidaters finansiering eftersom Valmyndigheten inte har någon sådan roll och att ingen annan heller fyller denna roll. Poängen blir dock inte noll på denna fråga eftersom avsaknaden av reglering och kontroll till vissa delar kompenseras av den frivilliga överenskommelsen mellan de politiska partierna (se nedan).

I analysen av Riksdagens ombudsmän (JO) av Erik Karlsson framgår att JO överlag är en institution som fungerar mycket väl. JO får inga poängavdrag på någon indikator och därmed högst poäng (100) av alla institutioner som omfattas i studien. JO:s kontroll av myndigheters efterlevnad av lagarna fyller en viktig funktion som också är känd av allmänheten. Det noteras dock att myndighetens uppföljningsarbete är relativt osystematiserat och att den ansträngda arbetssituationen verkar leda till en minskning av initiativärenden och mer systematiska utredningar till förmån för klagomålshantering. Enligt den modell som ligger till grund för poängbedömning har detta dock inte föranlett poängavdrag.

Staffan Anderssons bedömning av Riksrevisionen ger sammantaget högt betyg, men vissa svagheter identifieras. Till exempel har Riksrevisionens tidigare rapporteringssystem haft brister. Därtill har Riksrevisionens styrelse haft en roll som inneburit en potentiell möjlighet till påverkan på Riksrevisionens oberoende. Här ska tilläggas att Riksrevisionen sedan 2011 har avskaffat styrelsen och ersatt den med Parlamentariska insynsrådet som, till skillnad från

styrelsen, inte har någon beslutsfattande funktion. Parlamentariska insynsrådet ska fungera som ett samarbetsorgan och en informationskanal mellan Riksrevisionen och riksdagen. Reglering av personals övergång mellan Riksrevisionen och andra känsliga verksamheter saknas. Detta kan skapa problem, särskilt eftersom Riksrevisionens oberoende och opartiskhet inte på något sätt ska kunna ifrågasättas. Revisionen inom kommuner och landsting är inte en del av poängbedömningen av Riksrevisionen, men i en separat översikt diskuteras problem kring oberoende, integritet och effektivitet[4].

I kapitlet Politiska partier av Thomas Larue bedöms den grundlagsstadgade föreningsfriheten utgöra ett gott skydd för Sveriges politiska partier. Resurserna är goda för de partier som mottar det offentliga partistödet, vilket också gör dessa partier mindre beroende av ekonomiska särintressen eller enskilda donatorer. Men partistödet utgår bara till vissa (i val framgångrika) partier. Noterbart är att partistödet till riksdagspartier i oppositionsställning är större än till de partier som ingår i regeringen. Samtidigt har oklarheter identifierats kring användningen av kommunalt partistöd. Alla större politiska partier har skriftliga stadgar om interndemokratiska regler som bedöms efterföljas med endast enstaka undantag. Korruption och dess bekämpning berörs väldigt lite av politiker och partiprogram, men bedömningen är att ambitionsnivån varit försvarlig men med viss utvecklingspotential.

Lagstiftning som berör insyn i och offentlighet av partiernas finanser saknas helt, även om en frivillig överenskommelse mellan sju av riksdagens partier ger viss insyn. Sverige har officiellt tidigare vidhållit en position att inget behöver göras på området trots en rad rekommendationer från Europarådets grupp mot korruption, Greco, i vilken Sverige är medlem. Greco har även riktat svidande kritik mot Sverige för att ingen av dessa rekommendationer har genomförts. Nyligen har frågan om lagstiftning aktualiserats och diskussioner mellan samtliga riksdagspartierna pågår i frågan. I kapitlet föreslås att Grecos samtliga rekommendationer från 2009 genomförs. Under rådande grundlagsreglering bör detta ske genom två åtgärder som innebär dels en skärpt frivillig överenskommelse i linje med Grecos rekommendationer, dels ändringar i lagstiftningen om det offentliga partistödet. Ytterligare en kompletterande åtgärd vore att utreda vilka grundlagsförändringar som krävs för att i offentligrättslig form genomföra samtliga Grecos rekommendationer.

Svenska medier spelar en viktig roll i att upprätthålla hög självständighet och öppenhet i politik och förvaltning. Medierna vilar på tradition och starkt lagskyddad genom tryckfrihetsförordningens principer. Olof Klebergs kapitel

visar här att principerna om offentlighet för allmänna handlingar i stat, kommun och landsting utgör en central bas för journalistiskt arbete. Mediernas frihet är skyddat i grundlag. Ensamansvaret, som innebär att endast den ansvarige utgivaren, inte journalisten, kan åtalas för en artikels innehåll är ett viktigt skydd mot påtryckningar gentemot de enskilda journalisterna. Medierna har vidare haft en viktig roll i att både upptäcka och rapportera om korruption och oegentligheter. De svagheter som noteras handlar om brister när det gäller integritet och öppenhet samt minskande resurser för fördjupad, bred och granskande journalistik. Dock har redaktionernas ökande ambitioner samt tidskrifter och seriösa bloggar i någon mån motverkat skadeverkningarna. Undersökande journalistik ingår oftast i redaktionernas dagliga verksamhet men skulle kunna förstärkas. Den påverkas också genom att öppenheten inte gäller inom alltfler privatiserade verksamheter som tidigare har varit offentliga. Dessutom har tendensen varit att ändringar i sekretesslagen över tid inneburit stegvis utvidgad sekretess vilket också påverkar mediers möjlighet att använda sig av offentlighetsprincipen.

Martin Nilssons kapitel om det Civila samhället visar att det civila samhället generellt fungerar bra i dess olika roller för att stärka demokratin. Det är en av de institutioner som får högst poäng (92). Kapaciteten är stark med hög självständighet som främjas av grundlagens skydd av fri- och rättigheter. Det finns tillräckliga ekonomiska resurser från olika finansieringskällor. Dessutom finns en kombination av engagemang och relativt ändamålsenlig professionaliseringsgrad.

Befolkningens deltagande i organisationer är hög. Det finns även en lång tradition av ett demokratiskt och öppet arbetssätt som har självreglerande mekanismer om oegentligheter förekommer. Styrningen bedöms som god. Det civila samhället har inga gemensamma riktlinjer för sektorns verksamhet och uppförande, men under de senaste åren har steg tagits i denna riktning, exempelvis gällande att öka skyddet för så kallade whistleblowers. Den rådande moralen är präglad av att följa interna regelverk och att sanktioner genomförs om dessa inte följs. Dock har den konkreta rollen i att bekämpa korruption inte varit stark och kan utvecklas.

Glenn Sjöstrands utvärdering i kapitlet Näringslivet visar att tillståndet vad gäller kapacitet, styrning och roll överlag är gott. De institutionella resurserna – som i allmänhet stödjer företagens intressen och bidrar till minskad korruption, färre ekonomiska brott och ökad intern revision – är omfattande. Sveriges ekonomi är öppen och konkurrensutsatt. Skyddet för äganderätter, både intellektuella och materiella, är gott, liksom öppenheten.

Antalet företag som omfattas av etiska koder, antingen egna eller enligt internationell standard, ökar. Detta sker delvis som en effekt av ökade krav på näringslivet, mediers bevakning och förekomsten av skandaler. Det är dock en utmaning att göra de etiska riktlinjerna legitima och slagkraftiga gentemot ägare, medarbetare och kunder. Man bör också minska byråkratisk överbyggnad av näringslivet i form av kontroll och regelverk. Sverige har också fått kritik av Financial Standards Forum för att inte fullt ut leva upp till vissa internationella redovisningskriterier. Slutligen handlar det om att utöka det rättsliga skyddet för whistleblowers.

DE ÖVERGRIPANDE DRAGEN I SVERIGES INTEGRITETSSYSTEM

Två viktiga resultat blir tydliga direkt både i studiens ingående utvärdering och i figuren ovan. Det första är att alla pelare får höga poäng (totalt är snittet 88) men att det finns en viss variation. Offentlig sektor är den institution som får lägst genomsnittlig poäng (79), men i absoluta tal är även detta resultat ganska högt. Det andra resultatet är att det finns aspekter av de ingående bedömningskriterierna som är svagare än andra.

Sett över alla institutioner så är kapacitet (resurser och oberoende) den kategori som bedöms som starkast med högst genomsnittlig poäng (96). Det innebär att ekonomiska och personella resurser bedömts som goda och att de olika institutionerna har möjlighet att verka utan otillbörlig påverkan. För kapacitet var det Medier (81), Riksrevisionen, Valadministration samt Polis och åklagare som hade lägst poäng (92) – vilket i sig ändå är höga betyg. Resultatet för medier förklaras av den konstaterade ägarkoncentrationen, medieskuggan i storstäder och försvagningen av redaktionerna. Dessutom saknas efterforskningsförbud och repessalieförbud i privat sektor och offentlighetsprincipen gäller inte. I Riksrevisionens fall handlade det om att man inte fick full poäng för oberoende med avseende på tidigare rapporteringssystem och roll för Riksrevisionens styrelse och för Valadministration gällde det den nämnda resursbristen i samband med den oväntade mängden överklaganden vid det senaste valet. Den tidigare avsaknaden av organisation med särskild kompetens och inriktning på korruptionsbrott föranledde poängavdraget för Polis och åklagare.

Därefter följer styrning, vars medelpoäng är 89. Här har öppenhet, ansvarsutkrävande och integritetsmekanismer bedömts med höga poäng. Dock görs flera intressanta iakttagelser, bland annat om möjligheter till att fritt kunna meddela upptäckta oegentligheter och skyddet när man gör detta, liksom förekomst och genomförande av olika etiska principer och regleringar.

Politiska partier (71) och Offentlig sektor (71) fick lägst poäng i kategorin styrning. För politiska partier beror det låga resultatet framförallt på avsaknaden av lagreglering kring finansieringsfrågan och den ringa formella finansiella tillsynen av de politiska partierna. För den offentliga sektorn förklarades det låga resultatet av bristerna som rör offentlighetsprincipens räckvidd och tillämpning, liksom de problem som uppmärksammades inom kommunal förvaltning.

Den genomgående svagaste poängbedömningskategorin i studien är institutionernas roll i integritetssystemet (medelpoäng 79). Här fick dock JO (100) och Medier höga poäng (92). För JO:s del ligger det aktiva arbetet med att hantera klagomål från allmänheten och att främja god praxis hos myndigheterna till grund för bedömningen. Mediernas höga poäng förklaras sammantaget av att de bedöms vara aktiva och att journalister i många fall i praktiken varit de som avslöjat korruption. Medierna bedriver också på det hela taget en aktiv och omfattande bevakning av regering, statliga och kommunala organ och myndigheter.

Valadministration (63) och offentlig sektor (67) fick lägst poäng på roll. För valadministrationens del handlade det uteslutande om att Valmyndigheten inte har till uppgift att kontrollera parti- och kandidatfinansiering, vilket heller inte görs av någon annan instans eftersom området inte alls är lagreglerat. Den låga poängen för den offentliga sektorn beror på att den i väldigt liten utsträckning sysslar med utbildning och information till allmänheten om korruptionsbekämpning. Det kan heller inte sägas att detta görs av någon annan myndighet, även om riksenheten mot korruption har en informerande roll i vissa sammanhang. Medierna fyller delar av denna funktion indirekt genom sin rapportering om och avslöjande av korruptionsfall och deras konsekvenser. Allmänheten är också generellt välinformerad och ganska många känner till vilka formella instanser man kan klaga till såsom polis, åklagare och JO.[5]

KORRUPTIONSBEKÄMPNING HOS MYNDIGHETER, NÄRINGSLIV OCH DET CIVILA SAMHÄLLET

Institutionernas roll i integritetssystemet återspeglar också det som Staffan Andersson diskuterar i kapitlet om Antikorruption: att frågor om korruption och bekämpning av den inte stått särskilt högt på dagordningen hos myndigheter. Detta gäller i viss mån också det civila samhället och näringslivet.

Den relativt låga prioriteringen av antikorruptionsarbete beror delvis på att det är en utbredd uppfattning att korruptionen är relativt lite utbredd i Sverige och att situationen i jämförelse med många länder är god. Men det ska inte

förväxlas med att det inte finns korruption eller att uppenbara risker saknas, vilket ibland har skett.

En tendens är att dessa frågors betydelse håller på att öka. Den bakomliggande drivkraften härleds framförallt till en internationell strömning som har lyft frågan och även påverkar agerandet i Sverige. Sverige har påverkats både genom vårt mellanstatliga samarbete i olika organisationer men också genom näringslivets behov av att upprätthålla internationell konkurrenskraft. Slutligen så har avslöjanden av olika former av korruption i företag och förvaltningar liksom uppmärksammade förskingringar även inom det civila samhället bidragit. På myndighetssidan var den internationellt inriktade verksamheten, inte minst inom biståndsområdet, tidigt inriktad på antikorruptionsfrågor. För den övriga förvaltningen har frågan varit mindre framträdande. Vissa initiativ har dock tagits; ett av de viktigare på senare år är Utredningen om mutor som 2011 presenterade sitt förslag till förändrad lagstiftning. Den lade även fram en uppförandekod för näringslivet om gåvor, förmåner och belöningar. Olika experter och organisationer har deltagit i detta arbete och inte minst näringslivsorganisationer har bidragit till förslaget till uppförandekod. Däremot fanns inte Sveriges kommuner och landsting representerade i utredningen vilket är olyckligt med tanke på att kommunernas omfattande verksamhet rymmer många områden med hög korruptionsrisk.

I näringslivet har arbetet kring företagens sociala ansvar (CSR) blivit allt viktigare och gett ökad betydelse till frågor om antikorruption. Arbetet med uppförandekoder har blivit allt mer prioriterat i många företag och antikorruptionsåtgärder kan ha stor betydelse för ekonomiska värden. Avslöjas ett företag med fingrarna i syltburken samtidigt som det visar sig att man inte vidtagit åtgärder och infört system för att förhindra korruption kan kostnaderna bli betydande. Möjliga konsekvenser är tappade kontrakt eller att man till och med utestängs från marknader.

Frånsett biståndsorganisationer har antikorruptionsfrågor inte haft samma prioritet i det civila samhället. Men betydelsen har ökat på senare år; till exempel har vissa organisationer infört kanaler för att personal eller medlemmar ska kunna slå larm om oegentligheter och samtidigt vara anonyma.

KORRUPTIONEN I SVERIGE

En utgångspunkt och antagande för det europeiska projekts metodologi som studien ingår i är att ett fungerande integritetssystem utgör ett viktigt skydd mot korruption. Lämplig reglering och bra system för ansvarsutkrävande i de

ingående institutionerna antas således medföra att sannolikheten för korruption minskar. Bedömningen av institutioner och hur bra de presterar är därför inriktad på att utvärdera dessa faktorer snarare än att faktiskt försöka bedöma korruptionens omfattning. Men vad vet vi då om korruption i Sverige?

Staffan Anderssons kapitel Korruption i Sverige tar upp att de olika bedömningar som görs av korruptionens uppfattade omfattning indikerar att Sverige har ett gott utgångsläge. I allmänhet är inte korruptionen enligt dessa undersökningar utbredd. Men korruptionens omfattning är väldigt svår att mäta och det är svårt att dra några definitiva slutsatser om den faktiska omfattningen. Korruption tar sig olika uttryck och det finns många olika typer av korrupta beteenden och handlingar. Även om de flesta svenskar sällan verkar behöva betala mutor i kontakter med den offentliga sfären så finns det forskning som visar att korruption förekommer och att korruption också är något som allmänheten ser som ett reellt problem. Detta stöds också av ett ganska stort antal korruptionshändelser, inte minst i lokal och regional politik och förvaltning.

Korruptionens natur – som innebär motsatsen till den goda förvaltningens grundläggande principer om integritet, opartiskhet och saklighet – innebär också att även ett relativt litet antal fall av korruption kan rasera förtroendet för att dessa principer upprätthålls. Med tanke på dessa principers betydelse för att upprätthålla ett effektivt samhällsstyre där demokratiska och rättstatliga principer bevaras, och vilken betydelse detta också har för ekonomisk utveckling, är korruption även vid låga nivåer en väldigt angelägen fråga.

I ett korrupt samhälle kan kostnaderna för att försöka vara hederlig bli höga. Det kan innebära att en medborgare inte får del av den offentliga service den har rätt till eller, i miljöer där korruption är helt förhärskande, vara förenligt med livsfara. I ett samhälle där de flesta inte är korrumperade ökar i stället kostnaderna för korrupta handlingar: risken att bli upptäckt och straffad ökar eftersom fler kan tänkas vilja avslöja den korrupte. Där är ett beteende som fördöms också mer sannolikt att sanktioneras, inte bara rättsligt utan också socialt.

Redan när människor börjar tro att många andra är korrupta kan det få effekt på det egna beteendet och därför sänka den tänkta kostnaden för det korrupta alternativet. Häri ligger mycket av det som gör att korruption är något som ständigt måste motarbetas. Arbetet bör ske fortlöpande på samma sätt som arbetet med att upprätthålla och utveckla demokratin och utveckla den ständigt pågår.

INTEGRITETSSYSTEMET MÖTER UTMANINGAR

Studien identifierar flera utmaningar för integritetssystemet och dess institutioner. Några av de viktigaste för att upprätthålla integriteten och förebygga korruption följer. Först och främst handlar det om att se att det finns korruption, vara medveten om de risker som finns i många verksamheter och hur dessa risker kan hanteras, liksom att se hur förändringar av verksamheter kan påverka dessa korruptionsrisker och därmed vilka förebyggande och kontrollerande åtgärder som behövs.

En självklar utmaning att beakta är de förändringar i offentlig sektor som genomförts i syfte att effektivisera och minska kostnader. Förvaltningen har i allt högre utsträckning kommit att drivas i alternativa driftsformer som inneburit bolagiseringar och att man upphandlar tjänster. En konsekvens är att upphandling blivit ett allt viktigare inslag i verksamheterna, en annan att de offentliga huvudmännen och mediernas granskning av verksamheter i alternativa driftsformer varit mindre omfattande än granskning av verksamhet i traditionell driftsform.

Alltså minskar tillämpningen av det skydd mot korruption och oegentligheter som ofta i Sverige förs fram som ett av de viktigaste skydden mot oegentligheter: offentlighetsprincipen. Dessutom har tidigare studier lyft fram en allmän tendens över tid mot en tystare förvaltning där benägenheten att använda meddelarfriheten minskar (se kapitlet om offentlig sektor). Dessa iakttagelser är viktiga mot bakgrund av att medier, och inte formella kontrollinstanser såsom revision, avslöjat många fall av oegentligheter och korruption i offentlig förvaltning. En viktig fråga är då att fundera på om ovan nämnda förändringar med effekter på risker för korruption inneburit att åtgärder samtidigt vidtagits för att möta dessa förändrade korruptionsrisker. Har nya kontrollsystem anpassade för dessa förändringar införts? Här visar tidigare forskning att så långt ifrån alltid är fallet, vilket då innebär ökade risker.

Hur ska då det nationella integritetssystemet klara dessa förändringar och utmaningar, som i hög grad påverkar de ingående institutionerna och deras förutsättningar? Några av de viktigaste aspekterna i skyddet mot korruption är att bevara den låga acceptansen som finns för oegentligheter och korruption, välinformerade medborgare och öppenhet i samhället. Medborgarnas och mediernas tillgång till information, där meddelarfriheten och skyddet av den spelar en viktig roll, är också central.

Resonemangen ovan kan också relateras till tre viktiga huvuddrag i det nuvarande integritetssystemets funktion. Formell reglering, som till exempel det

starka grundlagsskydd som tillgång till handlingar i den offentliga sektorn och meddelarskydd ger, är det första. Det andra handlar om andra typer av kontroll som inte utförs av formella institutioner. Här handlar det mycket om människors inställning till korruption, förtroende för varandra och samhällets institutioner och den sociala kontroll som attityder till olika handlingar utgör. Den formella regleringen är överlag också ganska flexibel när det gäller mekanismer för att upprätthålla redbarhet. Relativt sett finns det inte en kultur av uppförandekoder och detaljerad etisk reglering av tjänster. Detta är särskilt tydligt på den politiska arenan där det parlamentariska uppdraget av tradition omges av förtroende. Rollen är där mycket fri med få inskränkningar. Slutligen visar detta också hur viktigt det är med bra förebyggande mekanismer mot korruption snarare än att enbart ha fokus på straffande. Dock är även de rättsliga kontrollmekanismerna centrala när det trots allt uppstår korruption; de signalerar om potentiella kostnader för ett sådant handlingsval.

Hur bör dessa utmaningar mötas?

Även om acceptansen för korruption är låg så varierar människors bedömning av olika typer av korruption. Detta gäller särskilt när vi rör oss från tydliga fall av mutor till andra typer av korruption som rör nepotism, politisk påverkan från dem som ger kampanjbidrag, och intressekonflikter i offentlig tjänsteutövning. En viktig slutsats av detta är att det inte räcker att tänka att vad som är tillåtet eller inte i frågor om korruption är så självklart att det inte kräver åtgärder. Det räcker inte att hänvisa till “sunt förnuft” – särskilt om lagstiftning i frågorna är relativt krånglig att förstå (vilket varit ett vanligt omdöme om nuvarande mutlagstiftning). Det krävs information och utbildning så att människor vet vad som gäller och var gränserna går inom deras respektive verksamheter.

Studiens analys av offentlig sektor visar att offentlighetsprincipens räckvidd har minskat och därmed det viktiga skyddet för dem som meddelar oegentligheter och korruption till medier. Dessutom är detta skydd inte tillämpbart i privat verksamhet. Här har riksdagen genom konstitutionsutskottet tagit initiativ och uppmanat regeringen att se över lagstiftningen kring whistleblowing för att förbättra meddelares skydd. Detta är ett viktigt steg mot att upprätthålla den traditionella linjen i svensk förvaltning och även söka en förbättring. Förekomsten av kommunalt lag- och domstolstrots, som bedöms som ett allvarligt problem i offentlig sektor, bör dessutom leda till eftertanke, särskilt med tanke på hur detta kan påverka legitimitet för myndigheter och för lagar och regler i allmänhet.

Studiens genomgång av integritetsmekanismer finner en gemensam nämnare för Sveriges offentliga myndigheter: att bestämmelser som rör övergångar från höga poster i den offentliga sektorn till den privata saknas. Det kan till exempel handla om att chefer i offentliga reglerande myndigheter skulle direkt gå till en anställning på den andra sidan. I kapitlet om regeringen av Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redeback diskuteras detta till exempel i förhållande till ministrar, där det i Sverige till skillnad från många andra länder inte finns någon typ av karantänsbestämmelser mot att direkt gå till ett nytt uppdrag som potentiellt skulle kunna påverka förtroendet för att inte intressekonflikter och partiskhet påverkar beslutsfattande. Erik Karlssons genomgång i kapitlen om Sveriges domstolar och polis och åklagare visar att frågan inte heller är reglerad på de områdena; dessutom är avsaknaden av bestämmelser kanske mindre uppmärksammad på den rättsvårdande sidan av myndigheterna. Greco har rekommenderat Sverige att undersöka möjligheter att utveckla någon form av policy för eller reglering av dessa övergångar från offentlig till privat sektor. Man menar också att det går att göra samtidigt som hänsyn tas till den svenska flexibiliteten av rörelse mellan offentliga och privata jobb. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (som är knuten till Regeringskansliet) bedriver en utredning om frågan.

Det finns ingen myndighet som har ett direkt ansvar för att informera allmänheten om korruption och antikorruption. Finns det ett sådant informationsbehov, och var ska i så fall ansvaret ligga? Det bör i sammanhanget nämnas att intresset, efterfrågan och behovet av mer kunskap om antikorruption ökar. Riksenheten mot korruption har noterat ökat intresse och efterfrågan för sin expertis även av det slag som lutar åt att informera, det vill säga den typ av uppgifter som förknippas just med en fristående antikorruptionsmyndighet. Enheten menar själva att detta behov är större än vad man har möjlighet att ta hand om.

Vem ska svara upp från statens sida på det behov som finns hos till exempel kommuner om att orienteras om en rad saker som rör korruption och dess bekämpning? Ska åklagarmyndigheten få ökade resurser för detta eller bör någon annan myndighet få en tydlig informationsroll gentemot myndigheter, medborgare, organisationer och företag? Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus, har ett liknande uppdrag när det gäller utvecklingen av offentligt etos inom staten. Här är det rimligt att någon myndighet får ansvar för detta.

Sverige har ingen fristående antikorruptionsmyndighet. Denna studie ger inte vidlag att det finns något att invända mot denna ordning och man kan notera att de rättsvårdande myndigheterna har tagit steg i riktning mot att, som också

tidigt efterfrågades av internationella organisationer, skaffa mer specialiserad utredningskapacitet. Åklagarmyndigheten gick i denna riktning redan 2003 när man inrättade riksenheten mot korruption som handlägger korruptionsmål oavsett var i landet de inträffar. Polisen har gått samma väg där man under hösten 2011 inrättar en specialiserad enhet som kommer att utreda korruptionsbrott. Här har det funnits bristande kapacitet och initiativet är viktigt – även om det ännu inte kan bedömas hur det kommer att fungera.

En viktig slutsats är också att svenska medier har och förväntas ha en väldigt viktig roll i integritetssystemet. Den formella regleringen ger medierna stora möjligheter som granskare och flera intervjupersoner i denna studie återkommer till mediernas funktion som granskare och mottagare av information om oegentligheter som en viktig kontrollerande institution. Det är medierna som har avslöjat flera av de svenska korruptionshärvorna.

Men vilka möjligheter har svenska medier att fullgöra denna roll? Olof Klebergs kapitel visar att granskande journalistik har påverkats av ekonomiska nedskärningar. Därtill har offentlighetsprincipens tillämpbarhet krympt i många verksamheter som ett resultat av alternativa driftformer. Annan forskning visar på liknande resonemang där många medieföretag har mindre resurser till att bedriva granskande journalistik. Lokal granskning av politik och förvaltning blir lidande eftersom många lokalredaktioner har försvunnit. Vad innebär dessa försvagningar för integritetssystemets funktion? Möjliga lösningar för några av dessa problem skulle kunna utgöras av att utvidga skydd som efterforskningsförbud och repressalieförbud till sådan privat verksamhet som bedrivs med offentliga medel. En annan möjlig åtgärd att framöver iaktta ökad restriktivitet mot anpassningar av offentlighets- och sekretesslagen i den utvidgande riktning som noterats och som också har inneburit en negativ inverkan i förhållande till offentlighetsprincipens tillämpbarhet.

Det gällande och till stor del frivilliga regelverket kring och avsaknaden av ytterligare redovisningskrav av partiers och valkandidaters finansiering riskerar att inte erbjuda ett tillräckligt starkt korruptionsskydd. Bedömningen är därför att ökade redovisningskrav skulle minska korruptionsriskerna. Samtidigt är det naturligtvis så att fler eftersträvansvärda faktorer som skyddas i gällande lagstiftning också måste beaktas. Thomas Larue drar således slutsatsen att det inte är säkert att lagstiftning med ökade och direkta redovisningskrav är den mest framkomliga vägen. Den diskutabla förenligheten med regeringsformen och praktiska och principiella svårigheter i tillämpningen av en sådan lagstiftning kan skapa problem. Däremot är indirekta redovisningskrav inom ramen för nuvarande grundlagsreglering möjliga. Mot denna bakgrund föreslår Larue

att samtliga Grecos rekommendationer från 2009 genomförs. Under rådande grundlagsreglering bör detta ske genom två åtgärder. För det första föreslås en komplettering av den nuvarande frivilliga överenskommelsen, mellan sju riksdagspartier, från 2000 i linje med Grecos rekommendationer. Detta skulle vara en möjlig alternativ väg som på kort sikt kan vara lättare att genomföra. Greco har själv påpekat att genomförandet av dess rekommendationer inte kräver lagstiftning. För det andra föreslås en ändring av den offentliga partistödsregleringen så att krav ställs på att partierna genomför en sådan förstärkt redovisning som rekommenderas ovan för att erhålla delar av (eller hela) det statliga partistödet. Dessa två åtgärder kräver dock att resurser anvisas både internt inom partierna och för tillsynen av partistödsregleringens efterlevnad. Ytterligare en kompletterande åtgärd vore att utreda vilka grundlagsförändringar som krävs för att i offentligrättslig form genomföra samtliga Grecos rekommendationer.

Uppförandekoder och andra policies kring antikorruption prioriteras allt högre i näringslivet, inte minst av stora företag. Utmaningarna med att skapa ändamålsenliga etiska riktlinjer är flera. I kapitlet om näringslivet av Glenn Sjöstrand lyfts ett antal utmaningar fram för detta arbete. Det handlar om hur man ska kunna göra riktlinjer relevanta för verksamheten, liksom hur de bör kommuniceras och efterlevnaden övervakas. Det handlar också om hur genomslag ska uppnås på det praktiska handlandet i företagen och hur brott mot reglerna ska sanktioneras eftersom det har visat sig att brott mot reglerna har liten betydelse gentemot företaget eller medarbetarna. En annan viktig aspekt är att ledningen visar vägen och inskärper betydelsen av de etiska riktlinjerna, särskilt eftersom acceptansen för att bryta mot dem med syfte att öka vinsten är högre i styrelser och ledningsgrupper. Dessutom behövs fungerande system för rapportering av oegentligheter där anställda inte riskerar sanktioner för att ha rapporterat dem, till exempel genom whistleblowersystem. Här lyfts som en möjlighet fram att förstärka lagskyddet genom att lagen om anställningsskydd kunde inkludera bestämmelser om förbud mot att köpa ut dem som visslat och att meddelarskyddet utvidgades.

Liksom tidigare forskning visar Martin Nilssons analys av det civila samhället i denna studie att det fyller en viktig funktion i arbetet mot korruption. En utveckling av det påbörjade interna arbetet med uppförandekoder och inrättande av olika system för whistleblowing kan stärka öppenheten och möjligheterna till ansvarsutkrävande i det civila samhällets organisationer. Eftersom en så stor del av svenskarna är med i olika organisationer ska heller inte denna effekt för samhället i allmänhet underskattas.

PRIORITERADE OMRÅDEN OCH REKOMMENDATIONER

Studiens identifierade brister och åtföljande förslag till åtgärder leder oss sammanfattningsvis fram till följande fyra viktiga områden med rekommendationer.

1. Kunskap och medvetenhet om korruption

Detta område är av mycket stor betydelse för att hålla korruption på låga nivåer. Några av de viktigaste aspekterna i skyddet mot korruption är att bevara den låga acceptansen som finns för oegentligheter och korruption, att medborgarna är välinformerade och att öppenhet är stor. Medborgarnas och mediernas tillgång till information, där bland annat meddelarfriheten och skyddet av den spelar en viktig roll, är central.

Ett sätt att få mer kunskap om hur tolerans påverkas är att studera effekter av kommunala skandaler på förtroende för institutioner och acceptans för korruption. Kunskap om hur korruption uppträder, dess former och drivkrafter är ett annat område som är avgörande för att åtgärder ska vara relevanta och effektiva.

Det krävs information och utbildning så att människor vet vad som gäller och var gränserna går inom deras respektive verksamheter. Det räcker inte att hänvisa till "sunt förnuft" – särskilt om lagstiftning i frågorna är relativt krånglig att förstå (vilket varit ett vanligt omdöme om nuvarande mutlagstiftning). Här kan staten, civila samhället och näringslivet alla bidra. Idag finns det ingen myndighet som har ett direkt ansvar för att informera allmänheten och icke-statliga organisationer om korruption och antikorruption. Någon myndighet bör ha ett sådant ansvar.

Eftersom en så stor del av svenskarna är med i olika organisationer kan dessa spela en viktig roll genom sitt arbete med uppförandekoder och inrättande av olika system för så kallad whistleblowing som inte bara kan stärka öppenheten och möjligheterna till ansvarsutkrävande i det civila samhällets organisationer utan också i samhället i stort.

I arbetet mot korruption som behöver vara ständigt pågående har näringslivets organisationer också en viktig roll att spela. I företagen är en viktig utmaning att skapa ändamålsenliga etiska riktlinjer och att utveckla hur dessa kommuniceras och övervakningen av efterlevnaden. Det handlar också om hur genomslag ska uppnås på det praktiska handlandet i företagen och hur brott mot reglerna ska sanktioneras. En viktig aspekt är att utveckla fungerande

system för rapportering av oegentligheter där anställda inte riskerar att straffas för att ha rapporterat dem, till exempel genom bättre skydd för så kallade whistleblowers.

2. Reformer av verksamheter

Studien konstaterar att förändringar av verksamheter i vissa fall påverkar risker för korruption. Det visar på betydelsen av att i samband med reformer beakta detta i en riskanalys. I offentlig sektor vet vi att reformers effekter långt ifrån alltid beaktas. Detta är också en viktig fråga att beakta i företag och andra organisationer. Införandet eller ändringar av regelverk bör alltid inkludera en översyn av hur detta påverkar risker för korruption.

3. Öppenhet och insyn

Öppenhet och insyn är avgörande för att möjliggöra upptäckt av korruption och att se till att potentiella kostnader för korrupt agerande blir höga. Det är därför av stor vikt att upprätthålla öppenhet och insyn i offentligt finansierade verksamheter. Här har riktningen snarare varit den motsatta. Även i näringsliv, ideella organisationer och de politiska partierna är öppenheten viktig att utveckla. En viktig fråga kopplat till detta är att på olika sätt stärka skyddet för dem som meddelar korruption och oegentligheter. Där är en möjlig åtgärd att utvidga meddelarskyddet och förbudet mot efterforskning av källan och repressalier till att omfatta även offentligt finansierad verksamhet i privat regi, vilket då också ökar mediers möjlighet till granskning. I sammanhanget är det också önskvärt att bryta trenden med den tilltagande sekretessen genom anpassning av offentlighets- och sekretesslagen så att mediers möjligheter till granskning inte inskränks ytterligare. Ytterligare en viktig aspekt är att fundera kring möjligheten att även utvidga meddelarskyddet till att gälla också vid meddelanden till myndigheter.

I företag skulle lagskyddet för dem som meddelar oegentligheter och korruption kunna stärkas på liknande sätt som i Norge genom att lagen om anställningsskydd inkluderade bestämmelser om förbud mot att köpa ut dem som meddelat och att man skyddas från repressalier.

För politiska partier har frågor om ökad insyn varit omdebatterade länge och förslag på lagstiftning kring partier och valkandidaters direkta redovisning av sin finansiering har förts fram. Främst den diskutabla förenligheten med regeringsformen men även praktiska och principiella svårigheter i tillämpningen av en sådan lagstiftning har anförts mot en sådan lagreglering. I studien förs fram två åtgärder som beaktar förenligheten med den rådande grundlagsregleringen. Det handlar om att komplettera den nuvarande frivilliga överenskommelsen,

mellan sju riksdagspartier, från 2000 i linje med Grecos rekommendationer. Dessutom föreslås en ändring av den offentliga partistödsregleringen så att krav ställs på att partierna genomför en sådan förstärkt redovisning som rekommenderas ovan för att erhålla delar av (eller hela) det statliga partistödet. Ytterligare en kompletterande åtgärd vore att utreda vilka grundlagsförändringar som krävs för att i offentligrättslig form genomföra samtliga Grecos rekommendationer.

4. Lagar, kontrollmekanismer och rättsliga åtgärder

Någon samordnad antikorruptionspolitik förs inte i Sverige och det finns skäl att fundera på om inte det skulle vara fördelaktigt med att det fanns ett tydligt samordningsansvar lokaliserat inom Regeringskansliet.

När det gäller befintliga rättsliga kontrollmekanismer är deras funktion central när det trots allt uppstår korruption: de signalerar om potentiella kostnader för att begå korrupta handlingar. I sammanhanget är polisen hittillsvarande bristande utredningskapacitet viktigt att åtgärda.

Dessa mekanismer som signalerar kostnader för korruption är viktiga i förhållande till såväl enskilda, organisationer, företag som myndigheter. I detta perspektiv är en så begriplig och tydlig lagstiftning som möjligt viktig. Här vill vi också peka på behovet av att en förändring kommer till stånd som tydligare markerar betydelsen av att kommunal förvaltning följer lagen i gällande kommunallag. Att kommuner relativt frekvent inte bryr sig om att följa lagen och i vissa fall trotsar domstolars beslut är allvarligt och kan dessutom i förlängningen påverka legitimitet för myndigheter, lagar och regler i allmänhet mycket negativt. För den kommunala verksamheten visar studien också på ett fortsatt behov av åtgärder för att stärka den kommunala revisionen och dess oberoende.

Öppenhet och insyn i rekryteringsprocesser till höga poster i staten kan bidra till förtroende. Olika aspekter av detta diskuteras i studien. Bland annat konstateras den ringa insyn som finns i processen kring rekrytering av riksrevisorer där ökad öppenhet utifrån denna studies utgångspunkter skulle var önskvärt, med större möjlighet att förstå grunderna på vilka revisorerna väljs eller vilka kandidater som sållas bort. Vidare noteras att genomgående i offentlig sektor saknas riktlinjer kring och begränsningar av hur myndighetschefer och personer på höga poster i offentlig förvaltning kan gå till jobb på den privata sidan, där någon form av policy eller reglering kring detta vore önskvärd.

Slutligen kan konstateras att förebyggande och bekämpning av korruption inte bara handlar om staten och andra offentliga myndigheter utan att medier, det civila samhället och näringslivet har viktiga roller i detta.

NOTER

1. I kapitlet Korruption i Sverige framgår tydligt betydelsen av att beakta den kommunala nivån eftersom den handhar många verksamheter som är korruptionskänsliga. Skälet till att kommunal verksamhet inte poängbedöms som en egen pelare i studien är att den kommunala nivån i den tillämpade metodologin inte ingår som en separat institution för bedömning.
2. Notera att en pelare, en fråstående antikorruptionsmyndighet, inte ingår eftersom Sverige inte har någon fristående antikorruptionsmyndighet. För kategorin roll har endast en av två indikatorer poängbedömts för Domstolar och två av tre för Riksrevisionen eftersom de andra indikatorerna inte bdömts som tillämpbara.
3. Skalan är 0, 25, 50, 75, 100. Mer om poängsättning och metod framgår i kapitlet om Studiens metod och genomförande.
4. Vad gäller poängbedömningen ingår den kommunala revisionen istället i bedömningen av offentlig sektor.
5. Det ska också beaktas att metodikens fråga om funktionen att utbilda och upplysa allmänheten inte passar svenska förhållanden särskilt bra.

DEL I. METOD

STUDIENS METOD OCH GENOMFÖRANDE

1. STUDIENS METOD OCH GENOMFÖRANDE

Transparency International och Staffan Andersson

STUDIENS METOD OCH GENOMFÖRANDE[1]

En rad uppmärksammade fall av korruption i den privata och den offentliga sektorn har understrukit behovet av att bekämpa korruption i Europa. Korruption undergräver god förvaltning (governance), rättssäkerhet och grundläggande mänskliga rättigheter. Korruption lurar medborgarna, den privata sektorn skadas och finansmarknaderna snedvrids. Av européerna som deltog i undersökningen i EU-kommissionens Eurobarometer 2009 ansåg 78 procent att korruption var ett stort problem i deras länder. Denna studie ingår i ett alleuropeiskt initiativ mot korruption med stöd av EU-kommissionens generaldirektorat för inrikes frågor. Syftet med initiativet är att systematiskt utvärdera det nationella integritetssystemet (NIS) i 25 europeiska länder och i förekommande fall argumentera för hållbara och effektiva reformer.

Metoden för att bedöma det nationella integritetssystemet som används i denna studie erbjuder en ram för att analysera effektiviteten hos ett lands institutioner när det gäller att hindra och bekämpa korruption. Det underliggande antagandet är att ett väl fungerande nationellt integritetssystem skyddar mot korruption och också i allmänhet bidrar till kampen mot maktmissbruk, oegentligheter och förskingring i alla dess former. När NIS-institutionerna kännetecknas av lämpliga regler och beteende för vilket ansvar kan utkrävas, är det mindre troligt att korruption frodas, med positiva effekter på målen för god förvaltning, rättssäkerheten och skyddet för grundläggande mänskliga rättigheter. Genom att stärka det nationella integritetssystemet antas bättre förvaltning främjas i alla delar av samhället och i det långa loppet bidra till ett mer rättvist samhälle. Det bör dock också påpekas att när det gäller att förstå risken för och förebyggandet av korruption är det möjligt att det nationella integritetssystemet inte fångar alla viktiga aspekter. Frånvaro av korruption inom en viss pelare skulle kunna bero på andra faktorer som inte inkluderas här. Icke desto mindre täcker studien många av de aspekter av förvaltning som

i litteraturen om korruptionsbekämpning och integritet bedöms vara betydelsefulla.

Syftet med denna studie är att göra en bred och väl underbyggd bedömning av hur institutionerna i det svenska integritetssystemet fungerar genom att bedöma tillståndet hos tolv viktiga institutioner (pelare). Detta görs också genom att först sätta in Sverige i ett jämförande perspektiv, i kapitlet Landprofil, för att visa hur Sverige står sig i jämförelse med andra länder vad beträffar politiska, sociala, ekonomiska och kulturella grundvalar av betydelse för hur institutioner som är viktiga för integriteten kan växa sig starka. Vidare ges inledningsvis en bred översikt över korruption i Sverige, i kapitlet Korruptionen i Sverige, genom att använda data och forskningsresultat för att belysa frågor som rör korruptionsnivån i Sverige, korruptionsbenägenheten i olika samhällssektorer, former av korruption, attityder till korruption och vilka utmaningar det finns när det gäller korruptionsrisker. Dessutom bör det betonas att bedömningen av de tolv pelarna inte är en bedömning av korruption i sig, utan en bedömning av tillståndet hos viktiga mekanismer för att dessa institutioner ska kunna förebygga och bekämpa korruption. De svagheter som identifieras hos dessa institutioner ger oss viktig kunskap när vi överväger vilka åtgärder som kan vidtas för att vara på sin vakt mot korruption och hur korruptionsskyddet kan förbättras.

Sålunda behandlar den svenska studien av det nationella integritetssystemet (NIS) 12[2] ”pelare” eller institutioner som tillsammans anses utgöra landets integritetssystem. Kommuner och landsting (regioner) är en viktig förvaltningsnivå att ta hänsyn till när man reflekterar över korruptionsrisker och kampen mot korruption i Sverige (se kapitlet Korruptionen i Sverige). Enligt NIS-metodologin bedöms emellertid inte denna nivå som en separat pelare.

Snarare bedöms dess förvaltning som en del av pelaren för den offentliga sektorn. Likaledes bedöms kommuner och landstings revision som en del av bedömningen av offentlig sektor (indikatorn ansvarsutkrävande) och inte som en del av bedömningen av Riksrevisionen (även om kommuner och landstings revision tas upp i ett separat avsnitt). Ett känsligt område när det gäller korruptionsrisker, offentlig upphandling, ingår också i bedömningen av offentlig sektor i NIS (i vissa tidigare länderbedömningar bedömdes offentlig upphandling som en egen pelare).

Institutioner som ingår i studien		
1. Riksdagen	4. Offentlig förvaltning	9. Media
2. Regeringen	5. Polis och åklagare	10. Civila samhället
3. Domstolar	6. Valadministration	11. Politiska partier
	7. Riksdagens ombudsmän (JO)	12. Näringslivet
	8. Riksrevisionen	

Var och en av dessa tolv institutioner bedöms i tre dimensioner som är väsentliga för institutionens förmåga att förebygga korruption. För det första, institutionens övergripande **kapacitet** i form av resurser och lagstiftning, vilket utgör grundvalen för effektiva institutionella resultat. För det andra, dess interna regler och praxis för **styrning**, med inriktning på om institutionen är transparent och öppen, medger ansvarsutkrävande och handlar på ett sätt som kännetecknas av integritet. Alla dessa faktorer är centrala för att hindra institutionen att bli inblandad i korruption. För det tredje, i vilken utsträckning institutionens fullgör sin tilldelade **roll** i systemet mot korruption, till exempel genom att tillhandahålla effektiv övervakning av regeringen (för riksdagen) eller väcka åtal i korruptionsärenden (för polis och åklagare). Tillsammans täcker dessa tre dimensioner institutionens förmåga att agera (kapacitet), dess interna prestationer (styrning) och dess externa resultat (roll) vad beträffar uppgiften att bekämpa korruption.

Dimension	Indikatorer (lagstiftning, tillämpning)
Kapacitet	Resurser Oberoende
Styrning	Öppenhet Ansvarsutkrävande Integritetsmekanismer
Roll i förvaltningssystemet	Mellan 1–3 indikatorer som är specifika för varje pelare.

Varje dimension mäts med hjälp av en gemensam uppsättning indikatorer. I bedömningen undersöks både den rättsliga (formella) ramen för varje pelare liksom den faktiska institutionella tillämpningen (det reella). Därigenom belyses skillnader mellan de formella bestämmelserna och det faktiska läget.

Metoden gör inte anspråk på att erbjuda en utvärdering på djupet av varje pelare. Snarare eftersträvas bredd och att täcka alla relevanta pelare med hjälp av ett stort antal indikatorer för att få en bild av det övergripande systemet. Den svenska studien har emellertid gjorts i syfte att gå tillräckligt på djupet för att få välgrundade bedömningar av varje pelare som vilar på empiriska resultat. I den övergripande bedömningen studeras också samspelet mellan institutioner för att förstå varför vissa är mer motståndskraftiga än andra och hur de påverkar varandra. I NIS antas att svagheter i en enskild institution skulle kunna orsaka allvarliga brister i hela systemet. Att förstå samspelet mellan institutioner är också en hjälp när det gäller att prioritera mellan områden för reform. För att ta hänsyn till viktiga kontextuella faktorer är utvärderingen av institutionerna förankrad i en kortfattad analys av de övergripande politiska, sociala, ekonomiska och kulturella förutsättningarna, de fundament på vilka dessa pelare vilar.

METOD

NIS-bedömningen är ett kvalitativt forskningsverktyg som baseras på en kombination av studier av relevant skriftligt material och intervjuer. En avslutande process med extern granskning och diskussioner med nyckelaktörer säkerställer att resultaten är så relevanta och korrekta som möjligt innan studien publiceras.

Bedömningen grundas i en uppsättning indikatorkort som utvecklats av Transparency Internationals kansli i Berlin. Korten består av en poängbedömningsfråga för varje indikator, understödd av ytterligare vägledande frågor och riktlinjer (poängskalor) för poängsättning för minimi-, medel- och maximipoäng. För varje pelare bedöms normalt tolv sådana indikatorer.

Exempel:

Exempel på indikatorkort: Riksdagen Kapacitet – Oberoende: lagstiftning	
Poängbedömningsfråga	I vilken utsträckning är riksdagen formellt oberoende och fri från underordning gentemot externa aktörer?
Vägledande frågor	Kan riksdagen upplösas? Om så är fallet, under vilka omständigheter? Kan riksdagen själv bestämma att den ska sammankallas under annan period än den normala om omständigheterna kräver detta? Kontrollerar riksdagen sin egen agenda? Kontrollerar den utnämningen eller val av talman och utser ledamöter till utskotten? Kontrollerar riksdagen sin egen tidtabell? Kan riksdagen utnämna sin egen teknisk/administrativa personal? Behöver polisen ha särskilt tillstånd för att gå in i riksdagen? Har ledamöter immunitet för tal i egenskap av att vara riksdagsledamot? Kan endast riksdagen lyfta immuniteten?
Riktlinjer för poängsättning	
Minimipoäng (0)	Det finns inga lagar som avser att säkerställa riksdagens oberoende.
25	
Medelpoäng (50)	Även om det finns flera lagar och bestämmelser täcker de inte alla aspekter av riksdagens oberoende eller så innehåller vissa av bestämmelserna kryphål.
75	
Maximipoäng (100)	Det finns heltäckande lagar som avser att säkerställa riksdagens oberoende.

Sammanlagt innehåller bedömningen fler än 150 indikatorer, cirka tolv indikatorer per pelare. De vägledande frågorna för varje indikator har utarbetades genom att undersöka internationella goda exempel, använda befintliga bedömningsverktyg för varje pelare, utnyttja erfarenheten hos Transparency International och söka råd från internationella experter. Indikatorkorten har utgjort vägledning för författarna, men vid behov har ytterligare information inhämtas. Dessutom har vissa frågor lämnats obesvarade eftersom inte alla frågor och indikatorer är relevanta i ett svenskt sammanhang[3]. På grund av att NIS-bedömningen är så bred kan inte analy-

sen av varje pelare täcka samtliga aspekter av en institution på djupet och i vissa fall visar analysen att ytterligare och mer djupgående forskning krävs kring vissa frågor som ligger utanför NIS-bedömningen. Protokollen och hela beskrivningen av metoden återfinns på webbplatsen för Transparency International Sverige, www.transparency-se.org.

För att svara på frågorna utgick författarna huvudsakligen från tre källor: nationell lagstiftning, sekundära studier och sekundär forskning samt intervjuer med nyckelexperter. Exempel på sekundära studier utgörs av rapporter från forskare, journalister, regeringsorgan, civila samhällets organisationer och internationella organisationer.

Som riktmärke ska enligt NIS-metodologin minst två personer intervjuas för varje pelare – en som representerar den bedömda institutionen och en som är en initierad bedömare av institutionen. För flertalet kapitel i den svenska studien genomfördes i själva verket fler intervjuer och sammanlagt genomfördes 37 intervjuer. Intervjuerna redovisas bland referenserna för varje relevant kapitel och är dessutom listade i början av studien. Hänvisningar till källor som använts redovisas i den löpande texten och fullständiga referenser lämnas i referenslistan i slutet av varje kapitel.

Bedömningen i den svenska studien avser det aktuella läget för de ingående pelarna, och bygger på information från de senaste två till tre åren. Den återspeglar huvudsakligen tillståndet fram till juli 2011.

SYSTEMET FÖR POÄNGBEDÖMNING

Även om bedömningen av det nationella integritetssystemet är kvalitativ tilldelas numeriska värden för att sammanfatta informationen och göra det möjligt att peka på viktiga svagheter och styrkor hos integritetssystemet. Studiens blotta omfattning kan skymma ett helhetsperspektiv. Därför är poängsättningen ett sätt att översiktligt kunna se samtliga tolv institutioner, var och en bedömd enligt tolv indikatorer (med något undantag). Det är tänkt att underlätta och uppmuntra reflektioner kring systemet som helhet, snarare än att sätta fokus enbart på enskilda delar i systemet.

Poängbedömningen har gjorts enligt en femgradig skala där varje steg representerar en ökning med 25 punkter (0, 25, 50, 75 och 100). Den sammanlagda poängen för en pelare beräknas i tre steg. Först poängsätts varje indikator. Därefter räknas den sammanlagda poängen för respektive ingående dimension (kapacitet, styrning och roll) genom att ta medelvärdet av indikatorpoängen.

Slutligen beräknas pelarens sammanlagda poäng genom att ta medelvärdet för poängen för kapacitet, styrning och roll. Den sammanlagda poängen för en pelare beräknas sedan genom att ta medelvärdet för kapacitet, styrning och roll. Skillnaden mellan tillämpning och lagstiftning kan också beräknas både för en dimension och för en institution som helhet.

Även om metoden för poängbedömning bygger på standarder för bästa tillvägagångssätt är det forskarlagen i respektive land som sätter poängen. Det passar in på det övergripande syftet med bedömningen, nämligen att skapa en dynamik för förändringar i policyn för korruptionsbekämpning i det enskilda landet. Det säkerställer också att samma institutioner och aspekter omfattas och utvärderas i samtliga länder. Men eftersom det inte finns någon internationell projektgemensam styrgruppgrupp som granskar och kalibrerar alla poäng för att säkerställa att samma information, metod och bedömningsprocess har använts i samtliga länder, kommer inte länder att rangordnas och användaren rekommenderas inte att använda poängen utan bearbetning för jämförelser mellan länder. Den svenska studien är således jämförbar med studierna av andra länder i så måtto att en gemensam metodologi används där samma institutioner utvärderas, samma styrande och poängsättande frågor och bedömningsskala tillämpas vid poängbedömning av institutioner. Eftersom poäng i sig inte sätts av en för alla länder gemensam poängsättningsgrupp innebär dock det att svenska poäng inte är fullt jämförbara med dem i andra länder.

KONSULTATIV METOD OCH VALIDERING AV RESULTAT

Processen för NIS-bedömning hade i Sverige ett starkt konsultativt inslag och strävade efter att involvera nyckelaktörer inom korruptionsbekämpning i regering, det civila samhället och andra relevanta sektorer. Denna metod har två syften, dels att generera giltiga resultat och dels att engagera en vidare krets av intressenter för att skapa en dynamik, politisk vilja och efterfråga i samhället kring reforminitiativ. Den konsultativa metoden innehöll två huvuddelar, en rådgivande grupp och en workshop för nationella intressenter.

Författarna ansvarade för att samla in data och att skriva studien och dess ingående kapitel. Forskningsarbetet ägde huvudsakligen rum under perioden februari–juli 2011. Medlemmarna i den rådgivande gruppen spelade en viktig roll genom att ge återkoppling till författarna på enskilda kapitel och diskutera möjliga rekommendationer på basis av resultaten. Den rådgivande gruppen möttes en första gång vid ett introduktionsmöte under våren 2011. Under juli och augusti lämnade de feedback till författarna rörande enskilda

kapitel och studien i allmänhet på basis av ett första utkast av hela studien som överlämnades i början av juli 2011. Var och en av de tretton medlemmarna i den rådgivande gruppen hade ett huvudansvar för att lämna kommentarer på två enskilda kapitel men kunde naturligtvis även lämna kommentarer på övriga kapitel och på studien som helhet. En rådgivare utsågs särskilt till att kommentera studien i allmänhet. I mitten av augusti hade författarna fått kommentarer och på grundval av dessa reviderade de sina kapitel under augusti och september. I slutet av augusti anordnades ett andra rådgivarmöte (uppdelat på två tillfällen) där både medlemmarna i den rådgivande gruppen och författarna deltog. Medlemmarna i den rådgivande gruppen diskuterade sina åsikter om kapitlen och om studien i allmänhet samt möjliga rekommendationer på basis av resultaten. Det arbete som lagts ned av den rådgivande gruppen och dess medlemmar har varit en stor hjälp för författarna i arbetet med att revidera kapitlen och i försöken att undvika felaktigheter i dem. Författarna och Transparency International Sverige är dock naturligtvis ensamma ansvariga för den slutliga texten, resultaten och för eventuella fel. Formellt har Transparency International Sverige det sista ordet när det gäller poängbedömningen men där har man i praktiken låtit författarnas bedömning gälla.

Den 28 september 2011 anordnade Transparency International Sverige den nationella workshopen. Vid konferensen presenterades metoden och de resultat som kommit fram för de inbjudna deltagarna. Det andra utkastet av manuskriptet fanns tillgängligt i förväg för deltagarna och workshopen fick betydande uppmärksamhet från representanter för allmänheten och från viktiga samhällsinstitutioner. Den andra hälften av workshopen anslogs till arbetsgrupper där deltagarna interagerade med författarna för att ge feedback på varje kapitel och diskutera de övergripande poängbedömningarna. Dessa arbetsgrupper var också välbesökta. Workshopen var en hjälp i arbetet med att ytterligare nyansera studien framför allt när det gällde att lägga till rekommendationer och prioritera bland dessa.

Slutligen granskades hela studien och tillstyrktes av kansliet vid Transparency International och en utomstående akademisk granskare lämnade initierade kommentarer och feedback.

NIS-METODENS BAKGRUND OCH HISTORIA

Idén med ett nationellt integritetssystem uppkom inom Transparency International på 1990-talet som det primära verktyget för hur korruption bäst kunde bekämpas och i slutänden förebyggas. Den presenterades för första gången i Transparency Internationals Sourcebook där man försökte sammanföra de aktörer och institutioner som är centrala i kampen mot korruption i ett gemensamt analytiskt ramverk kallat det nationella integritetssystemet. I den första ansatsen föreslogs att workshopar för nationell integritet skulle användas för att omsätta ramverket i praktiken. Inriktningen på integritet förmedlade det positiva budskapet att korruption faktiskt kan besegras om integritet kännetecknar alla relevanta aspekter av det offentliga livet. I början av 2000-talet utvecklade så Transparency International en grundläggande forskningsmetod, i vilken workshopar inte längre ingick, för att studera de viktigaste kännetecknen hos de faktiska nationella integritetssystemen i länder runtom i världen. Under 2008 genomförde Transparency International en genomgripande översyn av forskningsmetoden och lade till två centrala inslag – systemet med poängbedömning och konsultativa inslag i form av en rådgivande grupp samt återinförde workshopen för nationell integritet som hade ingått i den ursprungliga ansatsen.

Även om de begreppsmässiga grunderna för NIS-metoden härrör från Transparency International Sourcebook är de också nära knutna till den bredare och växande akademiska och åtgärdsinriktade litteraturen om institutionell teori och praktik avseende korruptionsbekämpning[4]. Forskningsmetoden NIS är en integrerad del av Transparency International övergripande uppsättning forskningsverktyg för att mäta korruption och bedöma insatser mot korruption. Genom att erbjuda en djupgående länderdriven diagnos av de huvudsakliga institutionerna för samhällsstyrning är det främsta syftet med NIS att ge en solid evidensbaserad grund för en länderbaserad diskussion och argumentation för att förbättra mekanismerna mot korruption och hur dessa fungerar. Den kompletteras av andra verktyg inom Transparency International, som är mer inriktade på att öka medvetenheten hos allmänheten om korruption och konsekvenserna av denna genom globala rangordningar (t.ex. Corruption Perception Index, Bribe Payers Index) eller genom att rapportera allmänhetens åsikter och erfarenheter (t.ex. Global Corruption Barometer). Dessutom fyller NIS-metoden en betydelsefull lucka avseende internationella bedömningar av samhällsstyrning (governance), vilka domineras av jämförande studier där länder bedöms och rangordnas (t.ex. Global Integrity Index, Bertelsmann Transformation Index), givardrivna bedömningar (som sällan offentliggörs) eller landspecifika fallstudier, genom att erbjuda en grundlig men ändå systematisk bedömning av antikorruptionssystemet, ba-

serad på en i hög grad konsultativ metod som involverar många intressenter. Denna unika kombination av att drivas av en oberoende lokal organisation inom det civila samhället, i samråd med relevanta intressenter inom landet, och samtidigt vara integrerad i en global projektstruktur (vilken säkerställer effektiv teknisk support och kvalitetskontroll), gör NIS-metoden till ett relevant verktyg för att bedöma och i slutänden främja insatserna mot korruption runtom i världen.

De länderbedömningar som redan publicerats och de kommande bedömningarna återfinns på http://transparency.org/policy_research/nis.

NOTER

1. Kapitlet bygger på en projektgemensam förlaga, utarbetad av Transparency Internationals sekretariat i Berlin, som har anpassats till den svenska studiens genomförande.
2. I det svenska fallet ingår det ingen separat bedömning av en fristående myndighet mot korruption. I Sverige finns det inom Åklagarmyndigheten en enhet mot korruption, riksenheten mot korruption, med sex specialiståklagare och tre revisorer. Denna enhet ingår därmed i bedömningen av Åklagarmyndigheten (Åklagarmyndigheten 2011. Riksenheten mot korruption, internet 2011-09-11, http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-mot-korruption).
3. När så har skett har det gjorts i samråd med Transparency Internationals kansli i Berlin.
4. Se Rose Ackerman, Susan Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; OECD Public Sector Integrity: A Framework for Assessment, Paris: OECD publishing, 2005; Head, Brown and Connors (eds) Promoting Integrity, Surrey: Ashgate, 2008; Huberts, L. W. J. C., Anechiarico, F., & Six, F. Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity. Den Haag: BJu Legal Publishers, 2008.

DEL II. GRUNDFÖRHÅLLANDEN, KORRUPTION OCH KORRUPTIONSBEKÄMPNING I SVERIGE

LANDPROFIL – DET NATIONELLA INTEGRITETSSYSTEMETS FÖRUTSÄTTNINGAR

2. LANDPROFIL – DET NATIONELLA INTEGRITETS-SYSTEMETS FÖRUTSÄTTNINGAR

Svante Ersson

POLITIK

I vilken utsträckning främjar de politiska institutionerna i Sverige ett effektivt nationellt integritetssystem?

Poäng: 100

Här ges en översiktlig beskrivning av i vilken mån Sveriges politiska institutioner bidrar till ett effektivt nationellt integritetssystem. Överlag så visar framställningen nedan på starka politiskt institutionella förutsättningar.

Sveriges territoriella utformning idag har påverkats av de krig som inträffade i början av 1800-talet, dels kriget med Ryssland 1808–1809 som innebar att Finland avträddes 1809, dels kriget med Norge 1814 som ledde till upprättandet av en Union med Norge som varade mellan 1814 och 1905. Sverige har stått utanför 1900-talets två världskrig, och landet har ej heller anslutit sig till Nato. Sverige gick in som medlem av EU 1995, men valde att efter en folkomröstning 2003 stanna utanför EMU-samarbetet.

Sverige brukar betecknas som en konstitutionell monarki från och med 1809 när en ny grundlag antogs – 1809 års regeringsform. Denna ersattes med 1974 års regeringsform som fortfarande gäller, även om en omfattande revidering av regeringsformen beslutades 2010. Sverige är enligt 1974 års regeringsform fortsatt en konstitutionell monarki, men monarken besitter endast ceremoniella befogenheter.

Demokratiseringen av Sverige kan dateras till början av 1900-talet när först rösträtt för män infördes 1909, för att följas av i princip allmän rösträtt från och med 1921. Andra inslag i demokratiseringen var införandet av ett proportionellt valsystem 1909 samtidigt som den parlamentariska principen kom att antas 1917.

Ett tvåkammarsystem hade etablerats 1866, men genom en partiell grundlagsreform ersattes det av ett enkammarsystem från och med 1970; riksdagens enda kammare hade inledningsvis 350 ledamöter, men det förändrades 1976 till att omfatta 349 ledamöter.

Som en del av demokratiseringsprocessen så etablerades ett modernt partisystem i början av 1900-talet; under lång tid bestod det av fem traditionella partier som kunde placeras in efter en dominerande höger-vänsterdimension i svensk politik. Vid senaste valet 2010 invaldes åtta partier till riksdagen, dels de fem traditionella (m, fp, cp, s, v), dels tre nyare partier (kd, mp, sd). Socialdemokraterna är det äldsta partiet som bildades 1889, medan Sverigedemokraterna är det yngsta och det bildades 1988.

Regeringsmakten utövas utifrån den parlamentariska principen. Historiskt har det för Sveriges del inneburit att flertalet regeringar varit minoritetsregeringar i den meningen att en regering saknat egen majoritet i riksdagen; så är till exempel den nu sittande alliansregeringen (m, fp, cp, kd) en minoritetskoalition.

Ett annat utmärkande drag för regeringsmakten har varit den starka ställningen för det socialdemokratiska partiet som, med undantag för perioden juni–september 1936, satt i regeringsställning från 1932 och fram till 1976; under perioden efter 1976 har Socialdemokraterna suttit i regeringsställning under 21 av de 35 åren. Den socialdemokratiska dominansen på den nationella nivån har också haft en motsvarighet på den lokala nivån.

Riksdagens ställning och inflytande över regeringsmakten påverkas av vilka majoritetsförhållanden som råder. Formellt besitter riksdagen betydande maktbefogenheter (lagstiftning, budgetmakt) och kontrollmöjligheter (beredning av ärenden i utskott, konstitutionsutskottets verksamhet, frågeinstitut, riksrevisionen, ombudsmannainstitutionen).

Förvaltningen har formellt sett en självständig ställning i förhållande till regeringsmakten; i realiteten finns möjligheter för regeringen att utforma olika former av styrmedel i förhållande till förvaltningen. Domstolsväsendet har också en självständig ställning i förhållande till regeringsmakten, och denna självständighet har stärkts genom den senaste revideringen av regeringsformen.

Sverige räknas som en enhetsstat, men formellt slås i grundlagen fast att det råder en kommunal självstyrelse. Men även här kan det finnas en skillnad mellan en formell och en reell självstyrelse som kan avse de uppgifter som

åläggs kommuner och landsting i form av den speciallagsreglerade kompetensen som fastställs av riksdagen efter förslag från regeringen.

Närmast följer kommentarer till de sammanställningar som redovisas i tabell 1 för att bidra till att besvara de styrande frågor som listats inom projektet och som också ska ligga till grund för bedömningar (graderingar) av det svenska fallet. Sammanställningarna bygger (nära nog) genomgående på internationellt jämförande analyser av ett stort antal länder som genomförts eller sammanställts av internationella organisationer eller forskningsinstitut av olika slag; källorna och specificeringar av de indikatorer som utnyttjats redovisas i appendix.

Metoden som ligger till grund för presentationen i tabellen är att data samlas in för som mest 31 länder (27 EU-länder plus Island, Kroatien, Norge och Schweiz); därefter rangordnas länderna och placeras in i fem grupper där länder med låga värden förs till grupp 1 och länder med höga värden (och med höga värden avses sådana som antas bidra gynnsamt till effektiva nationella integritetssystem) förs till grupp 5.

TABELL 1. DEN POLITISKA KOMPONENTEN

Styrande frågor (Guiding questions)	Indikatorer	Skattn.	Grupp.
Fri politisk tävlan?	1.1.1 Freedom House 2010: Political rights; N=31 (max: 1, min: 2)	1	3
Skydd för medborgerliga rättigheter?	1.1.2 Freedom House 2010: Civil liberties; N=31 (max: 1, min: 2)	1	3
	1.1.3 Economist Intelligence Unit 2010: Democracy index N=31 (max: 9,8, min: 6,6)	9,50	5
	1.1.4 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Quality of democracy N=22 (max: 9,43, min: 5,81)	9,68	5
Möjligheter att få brott mot rättigheter prövade?	1.2.1 Kucsko-Stadlmayer 2008; Ombudsmannainstitutionens ålder N= 29 (max: 1809, min: 2005)	1809	5
Hur genomsyrar rättstatsprincipen det	1.3.1 World Bank 2010: WGI-indicators – Rule of law politiska systemet? N=31 (max: 1,93, min: -,04)	1,92	5
	1.3.2 World Justice Project 2010: Rule of Law Index N= 8 (max: 1,8, min: 23,7)	1	5
	1.3.3 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Rule of Law N=22 (max: 9,9, min: 4,5)	9,9	5

	1.3.4 World Economic Forum 2010a: Judicial independence N=31 (max: 6,6, min: 2,9)	6,6	5
Vilka möjligheter att styra finns för regeringen?	1.4.1 World Bank 2010: WGI-indicators: Government effectiveness N=31 (max: 2,19, min: -,13)	1,98	5
	1.4.2 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Steering capability N=22 (max: 8,7, min: 4,1)	7,8	5
	1.4.3 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Policy implementation N=22 (max: 8,6, min: 3,8)	8,3	5
I vilken mån har det demokratiska systemet stöd hos medborgarna?	1.5.1 ESS 2011: Satisfaction with democracy N=25 (max: ,568, min: ,026)	0,318	4
	1.5.2 ESS 2011: Trust in parliament N=25 (max: ,338, min: ,027)	0,230	5
	1.5.3 ESS 2011: Trust in political parties N=25 (max: ,157, min: ,010)	0,064	5
	1.5.4 ESS 2010: Trust in politicians N=25 (max: ,150, min: ,006)	0,065	4
	1.5.5 WEF 2011: Trust in politicians N=31 (max: 5,8, min: 1,7)	5,8	5
Övrigt: omfattningen av det offentliga	1.6.1 European Commission 2010; Eurostat 2010: offentlig sektors storlek; intäkter N=31 (max: 55,5, min: 32,4)	53,7	5
	1.6.2 European Commission 2010; Eurostat 2010: offentlig sektors storlek; utgifter N=31 (max: 58,2, min: 33,7)	54,9	5
	1.6.3 Ifo 2010: Subnational level N=30 (max: 64,6, min: 1,3)	46,7	5
Övrigt: regeringsmaktens stabilitet	1.7.1 ERD 2011: Cabinet durability N=29 (max: 1,0, min: ,455)	1,0	5
Övrigt: veto-punkter	1.8.1 Henisz 2010: Political constraints data N=30 (max: ,891, min: ,363)	,768	3
Övrigt: politisk stabilitet?	1.9.1 Economist Intelligence Unit 2009: Political instability index N=31 (min: 6,7, max: 1,2)	3,2	5

Utifrån etablerade kriterier för vad som utmärker en fungerande demokrati, som i sin tur bygger på expertbedömningar (Freedom House 2010), så råder fri politisk tävlan och det existerar skydd för medborgerliga rättigheter i Sverige; Sverige kommer också högt upp på listan över ett globalt demokratiindex (Economist Intelligence Unit (EIU) 2010a, Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011).

Det är inte helt lätt att bestämma hur möjligheter att få brott mot rättigheter prövade ska mätas, men här har valet fallit på att utgå från förekomsten av ombudsmannainstitutioner, och tanken är att ju längre tid en sådan institution existerat, desto mer av erfarenhet har vunnits i arbetet med att beivra brott mot rättigheter. Tolkat på detta sätt kommer Sverige högt upp i och med att ombudsmannainstitutionen började i Sverige 1809.

Det finns en rad mätningar som försöker att fånga upp hur rättsstatsprincipen får ett genomslag i olika politiska system. Oberoende av vilka mått som används så är det tydligt att Sverige hamnar högt upp. Studien utgår här ifrån skattningar som gjorts av Världsbanken, SGI, World Justice Project, men också World Economic Forum (WEF). Utfallet är likartat om man i stället ser till liknande skattningar av möjligheterna för regeringen att styra; Sverige hamnar även här i den högsta gruppen och det baseras på Världsbankens skattningar.

Survey-data krävs för att kunna uttala sig om medborgarnas stöd för det demokratiska systemet. Här finns olika alternativ att välja mellan (Eurobarometern, World Values Survey (WVS), European Social Survey (ESS)) och valet har fallit på ESS. Där visar det sig att förtroendet för politiker och partier är lågt, men att det är högre vad avser parlamentet, och tillfredsställelsen med demokratin i det egna landet. Sverige kommer ut i någon av de två högsta grupperna; den bild som framträder överensstämmer till viss del med den som framträder i nationella surveydata (Holmberg och Weibull 2010). Väljer man andra källor för att bedöma förtroendet för politiker kommer Sverige ut högre (World Economic Forum 2010a).

Det finns ytterligare några aspekter som kan vara intressanta att lyfta fram i det svenska fallet. Ett utmärkande drag är att politiken har en bred omfattning om man ser till den offentliga sektorns storlek; oavsett om man mäter intäkter eller utgifter så placeras Sverige in i den högsta gruppen. Trots att landet är en enhetsstat så spelar ändå den subnationella nivån en viktig roll i den offentliga sektorn.

En amerikansk forskare (Witold Henisz 2010) har utvecklat ett index för att fånga upp graden av restriktioner för maktutövningen i ett politiskt system (political constraints index). Kärnan i detta index är förekomsten av vetopunkter, det vill säga om det finns aktörer eller regler som begränsar den centrala regeringens maktutövning. Sverige hamnar här i en mittposition, och det kanske inte är så konstigt när det är länder som har en federal struktur som kommer in i den högsta gruppen.

Avslutningsvis redovisas också några indikatorer som fångar upp olika aspekter av det politiska systemets stabilitet; sett i en europeisk kontext måste Sverige räknas som politiskt stabilt, vilket bland annat visar sig i att även här kommer Sverige in i den högsta gruppen vad avser regeringars varaktighet under 2000-talet.

Sammanfattningsvis tycks det vara så att de mätningar som gjorts för att avgöra hur de politiska institutionerna i Sverige ska graderas i de allra flesta fall placerar in Sverige i den högsta gruppen. Detta gäller i synnerhet graderingen av de politiska institutionerna, medan bilden av medborgarnas stöd för systemet inte är lika entydigt. Om en sammanfattande gradering av komponenten ska göras, då är det ändå rimligt att ge Sverige värdet 5 (ett exakt medelvärde för 9 kategorier visar 4,62).

SAMHÄLLE

I vilken utsträckning främjar relationerna mellan olika sociala grupper och mellan sociala grupper och det politiska systemet ett effektivt nationellt integritetssystem?

Poäng: 75

Den följande utvärderingen visar huvudsakligen på att relationerna mellan olika sociala grupper och mellan grupper och det politiska systemet ger goda samhälleliga förutsättningar.

Den traditionella bilden av det svenska samhället har varit att det kännetecknats av etnisk och religiös homogenitet och frånvaro av djupgående sociala konflikter (Rustow 1955: 4; Anton 1980: 19). Partisystemet i Sverige, och övriga nordiska länder, har visat en anmärkningsvärd stabilitet över tiden (Lipset & Rokkan 1967: 50). Alltsedan det så kallade Saltsjöbadsavtalet slöts 1938 har svensk arbetsmarknad präglats av samarbete mellan arbetsmarknadens parter. En viktig del av det svenska välfärdssamhället har utgjorts av folkrörelserna som organiserat stora delar av landets vuxna befolkning.

Denna bild har dock kommit att utmanas och ersättas av andra och senare bilder som visar ett mindre homogent samhälle mer kännetecknat av sociala konflikter (Petersson 1988; Rosenberg 1995). För ungefär 100 år sedan utgjorde utvandringen från Sverige ett samhälleligt problem som analyserades i den omfattande Emigrationsutredningen (1907–1913), medan invandring-

en är en fråga som står i fokus idag. Från slutet av 1500-talet och fram till år 2000 var den Svenska kyrkan en officiell statskyrka, och andelen medlemmar som hör till Svenska kyrkan har under de senaste 40 åren sjunkit från 95 procent (1970) till dagens 71 procent (2009). Korporatismen i Sverige är idag mer eller mindre dödförklarad (Lewin 1994) och det är ingen tvekan om att fackföreningsrörelsen sammantaget har en svagare organisatorisk ställning idag (71 procent) än vad fallet var för 15 år sedan (85 procent) (Kjellberg 2010). Folkrörelserna har inte heller samma starka ställning som de en gång antas ha haft. Givet dessa förändringar i det svenska samhället kan det ändå vara intressant att se hur Sverige passar in i ett europeiskt sammanhang en bit in på 2000-talet.

TABELL 2. DEN SAMHÄLLELIGA KOMPONENTEN

Styrande frågor (Guiding questions)	Indikatorer	Skattn.	Grupp.
Hur djupa är de sociala skiljelinjerna?	2.1.1 Wacziarg 2003: Religious fragmentation index N=31 (max: ,798, min: ,043)	0,23	3
	2.1.2 PEW 2009: Proportion muslims N=31 (max: 22,7, min: 0,1)	2,0	3
	2.1.3 Wacziarg 2003: Ethnic fragmentation index N=31 (max: ,586, min: ,041)	0,06	5
	2.1.4 Wacziarg 2003: Language fragmentation index N=31 (max: ,644, min: ,019)	0,19	3
	2.1.5 Wacziarg 2011: Ethnolinguistic fragmentation index N= 31 (max: .675, min: .016)	0,168	4
	2.1.6 UN 2010: Immigrant stock N=31 (max: 35,2, min: 0,6)	14,1	4
	2.1.7 UNHCR 2010: Refugees N=31 (max: 17,5, min: 0)	5,9	5
	2.1.8 UNHCR 2010: Asylum N=31 (max: 3,45, min: ,01)	3,45	5
Finns sociala konflikter i samhället?	2.2.1 Gibney et al 2011: Political terrorism scale N=31 (max: 2,5, min: 1)	1	4
	2.2.2 Visions of Humanity 2010: Global Peace Index N=30 (max: 1,778, min: 1,217)	1,35	4
	2.2.3 The Fund for Peace 2010: Failed States Index N=31 (max: 68,0, min: 18,7)	20,9	5
Hur skyddas mino-	2.3.1 Ciri 2010: Physical integrity		

riteters rättigheter?	N=31 (max: 8, min: 5)	7	3
	2.3.2 Ciri 2010: Empowerment index N=31 (max: 14, min: 7)	13	4
	2.3.3 Migration Policy Group 2011: MIPEX N=29 (max: 83,06, min: 30,73)	83,06	5
	2.3.4 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Integration N=22 (max: 7,9, min: 3,7)	6,7	4
Finns ett stabilt partisystem?	2.4.1 ERD 2011: Volatility N=31 (max: 102,4, min: 4,7)	26,2	4
Finns inslag av korporatism?	2.5.1 OECD 2010; Visser 2009: Trade union density N=30 (max: 86,4, min: 7,7)	68,3	5
Vilken ställning har det civila samhället?	2.6.1 ESS 2011: work in other organizations N=25 (max: ,324, min: ,013)	0,257	5
	2.6.2 CCSS 2005: Civil society workforce N=17 (max: 14,4, min: 0,8)	7,1	4
	2.6.3 CCSS 2005: Volunteering N=17 (max: 52, min: 2)	28	5
	2.6.4 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Parties and interest associations N=22 (max: 9,0, min: 3,3)	9,0	5
Finns inslag av "klientelism" i samhället?	2.7.1 Kitschelt 2009: preliminära data: clientelism index N=27 (max: 15,5, min: 6,1)	6,5	4
	2.7.2 Kitschelt 2009: preliminära data: monitoring voters N=27 (max: 9,7, min: 2,6)	3,8	5
Är den politiska eliten exklusiv?	2.8.1 Diverse studier		
Övrigt: kvinnors ställning?	2.9.1 UNDP 2010: Gender Empowerment Measure N= 30 (max: ,909, min: ,512)	,909	5
	2.9.2 WEF 2010b: Gender gap N=31 (max: ,85, min: ,66)	,802	5
	2.9.3 Economist Intelligence Unit 2010b: Women's economic opportunity N=29 (max: 88,2, min: 59,8)	88,2	5
Övrigt: föreligger en social mobilitet?	2.10.1 Diverse studier		

Låt oss börja med de sociala skiljelinjerna som de framgår av sammanställningarna i Tabell 2. Två av de fyra fragmenteringsindexen visar att Sverige hamnar i en mittgrupp; motsvarande gäller också för andelen muslimer i landet. Däremot är det så att andelen flyktingar och asylsökande placerar Sverige i den högsta gruppen och andelen immigranter i den näst högsta gruppen. Klart är i varje fall att Sverige idag är mindre homogent än vad det

varit tidigare, och att Sverige relativt sett i ett europeiskt sammanhang har en stor invandring till landet.

För att fånga upp förekomsten av sociala konflikter i samhället har indikatorer som mäter krig och fred utnyttjats och med några få undantag är variationen begränsad mellan de europeiska länderna. Sverige visar som förväntat upp låga värden och placeras därför in i grupp 4 eller 5. Mönstret är likartat för de indikatorer som antas fånga upp skyddet av minoriteters rättigheter; Ciri-data över fysisk integritet och ”empowerment” ger höga värden för Sverige, men landet kan ändå inte placeras in i de högsta grupperna, vilket också gäller den bedömning som gjorts av SIG rörande integrationen i landet. Däremot ger MIPEX (Migration Integration Policy Index) höga värden för Sverige som därför kan placeras in i den högsta gruppen.

Partisystemet kan sägas vara relativt stabilt i det svenska fallet, men det finns andra länder i Europa vars partisystem uppvisar lägre rörlighet (volatilitet). Det finns olika mått utvecklade för att mäta korporatism (Siaroff 1999, Kenworthy 2003), men gemensamt för dem är att fackföreningsrörelsens organiseringsgrad ofta är en viktig del i dessa index. Sett till denna del så visar det sig att i en europeisk kontext är organiseringsgraden fortfarande hög i Sverige. Detsamma kan troligen också sägas om det civila samhällets ställning, även om underlaget här är bräckligare. Survey-data från ESS antyder att svenskar i stor utsträckning är organiserad även i organisationer utanför den fackliga rörelsen. En del ålderstigna data om det civila samhällets ställning pekar i samma riktning, vilket också är fallet för skattningar gjorda av SGI.

Några väl etablerade indikatorer som mäter länders grad av klientelism finns veterligen inte. Däremot finns preliminära data som ställts samman av Herbert Kitschelt inom ramen för ett projekt som studerar politiska partier globalt och som för sina skattningar av länders partisystem bygger på expertbedömningar (Kitschelt et al. 2009). Dessa data tycks överensstämma med en traditionell bild som säger att klientelism i olika varianter inte är vanligt förekommande i Sverige och övriga nordiska länder; låg förekomst av klientelism gör att Sverige placeras in i grupperna 4 och 5.

Det finns en forskning om politiska eliters sociala representativitet, men veterligt finns ännu ej systematiskt genererade data som möjliggör jämförelser mellan länders politiska eliters sociala representativitet.

Det finns dock ett undantag och det handlar om kvinnors ställning i politiken och i samhället i övrigt. Inom detta område är det väl känt att kvinnor i de

nordiska länderna har en bredare representation än vad fallet är i de flesta andra länder. Data sammanställda av United Nations Development Programme (UNDP), World Economic Forum och EIU vittnar om detta, och oberoende av vilka indikatorer som beaktas så kommer Sverige här in i den högsta gruppen.

Nära kopplat till frågan om social representativitet är frågan om social rörlighet (mobilitet). Inte heller här finns veterligt systematiskt insamlade data som möjliggör jämförelser mellan ett större antal länder. De studier som gjorts antyder dock att de nordiska länderna i allmänhet hör till de länder som präglas av en högre grad av social mobilitet, och att Sverige hamnar i en mellanposition bland de nordiska länderna (Blanden et al. 2005, Isaacs et al. 2008, OECD 2010).

Hur kan nu detta sammanfattas för Sveriges vidkommande? Återigen är det så att Sverige ofta kan placeras in i den högsta gruppen, men det är inte så genomgående. I en europeisk kontext är Sverige idag antagligen ett av de mindre homogena länderna; minoriteters rättigheter skyddas, men Sverige hamnar här inte i en toppgrupp. De sociala konflikterna ligger på en låg nivå, det civila samhället har en relativt stark ställning, och den sociala eliten är relativt sett socialt representativ. En sammanfattande gradering skulle luta mot en femma, men på gränsen mot en fyra; en exakt sammanvägning av åtta kategorier ger medelvärdet 4,45.

EKONOMI

I vilken utsträckning bidrar den socioekonomiska situationen till ett effektivt nationellt integritetssystem?

Poäng: 100

Den socioekonomiska situationen i samhället och dess bidrag till ett effektivt nationellt integritetssystem bedöms som stark. Genomgången nedan visar dock att bilden inte varit helt enhetlig sett över tid.

Det har under olika perioder funnits många olika bilder av den svenska ekonomin och hur väl den fungerar. Det råder rätt allmän enighet om att perioden 1870–1950 kännetecknades av en mycket snabb ekonomisk utveckling, kanske den snabbaste bland den tidens industrialiserade ekonomier. Perioden 1950–1970 innebar en långsammare utveckling som låg i linje med vad andra länder inom OECD presterade (Lindbeck 1968, Lindbeck 1997).

Det är också klart att Sverige hamnade på efterkälken under perioden 1970–1990, även om det finns skilda uppfattningar om den ekonomiska utvecklingen och om orsakerna till den relativa eftersläpningen (Korpi 1996, Henrekson 1996, Dowrick 1996). Den senaste 20-årsperioden mellan 1990 och 2010 har kännetecknats av såväl ekonomiska kriser som en stark återhämtning (Farrell et al. 2006, Jochen 2010, OECD 2011).

Medan Sverige omkring 1970 utmålades som något av ett föregångsland och räknades in bland världens fyra, fem rikaste länder (Bogardi et al. 2001) innebar den ekonomiska krisen i början av 1990-talet att Sverige pekades ut som ett land präglat av stora problem. Landets stela institutioner motverkade ekonomisk tillväxt, menade man. Sverige visades upp som ett fall av ”eurosclerosis” (Olson 1990) och begreppet ”suedosclerosis” (Ståhl och Wickman 1993) användes för att karaktärisera det ekonomiska tillståndet i Sverige. Hur kan den svenska ekonomin sammanfattas idag en bit in på 2000-talet?

TABELL 3. DEN EKONOMISKA KOMPONENTEN

Styrande frågor (Guiding questions)	Indikatorer	Skattn.	Grupp.
Hur välmående är samhället?	3.1.1 World Bank 2011: GDP per capita constant 2009 N=29 (max: 52388, min: 2542)	30899	5
	3.1.2 World Bank 2011: GDP per capita ppp 2009 N=29 (max: 68853, min: 10796)	32314	4
Hur är resurser fördelade i samhället?	3.2.1 UNDP 2010: Human development index. N=31 (max: ,938, min: ,743)	,885	5
	3.2.2 LIS 2010: Gini-index N=23 (max: ,361, min: ,215)	,226	5
Hur omfattande är fattigdomen?	3.3.1 UNDP 2009: HPI-2 N=20 (max: 29,8, min: 6,0)	6,0	5
	3.3.2 LIS 2010: poverty N= 23 (max: 14,52, min: 7,12)	3,78	3
Hur stor andel av befolkningen får inte del av en grundläggande välfärd?	2010: Under 5 child mortality; 3.4.1 UNICEF N=31 (max: 12, min: 3)	3	5
Hur ser de sociala skyddsnäten ut?	3.5.1 ILO 2010: social security spending N=31 (max: 22,6, min: 8,6)	22,6	5
	3.5.2 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Social inclusion N=22 (max: 9,4, min: 3,8)	8,9	5
Hur välutvecklad är landets infrastruktur?	3.6.1 WEF 2010a: Overall infrastructure N=31 (max: 6,8, min: 2,4)	6,4	5

	3.6.2 International Living 2010: QOL infrastructure N=31 (max: 96, min: 36)	92	5
	3.6.3 WEF 2010a: Internet N=31 (max: 93,5, min: 36,6)	90,8	5
Hur väl presterar landets ekonomi?	3.7.1 WEF 2010a: Global Competitiveness Ranking N=31 (max: 5,63, min: 3,99)	5,51	5
	3.7.2 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Economy N=22 (max: 8,1, min: 2,7)	7,7	4
Hur stark och uthållig är företagssektorn i landet?	3.8.1 Legatum 2010: Good environment for business N=28 (max: 87,8, min: 17,1)	78,4	5
	3.8.2 Legatum 2010: Business start-up costs. N=28 (max: 18,8, min: 0)	0,6	5
	3.8.3 Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011: Enterprises N=22 (max: 7,2, min: 3,4)	5,9	3
Övrigt: Prosperity	3.9.1 Legatum 2010: Legatum index N=28 (max: 3,375, min: -,066)	2,995	5
	3.9.2 WEF 2010c: Lisbon review: overall N=28 (max: 5,83, min: 3,77)	5,83	5
Övrigt: World's Best Countries	3.10.1 Newsweek 2010: World's Best Countries. N=28 (max: 89,4, min: 69,0)	88,9	5
Övrigt: Skolans prestationer	3.11.1 PISA 2010: Läsning N=29 (max: 538, min: 424)	497	4
	3.11.2 PISA 2010: matematik N=29 (max: 541, min: 427)	494	3
	3.11.3 PISA 2010: naturvetenskap N=29 (max: 554, min: 428)	495	3

Som framgår av sammanställningarna i tabell 3 så kan Sverige räknas till ett av de rikare länderna, men det finns en skillnad beroende på hur GDP per capita beräknas – utifrån köpkraftspariteter (grupp 4) eller utifrån valutaomräkning (grupp 5).

Klart är i alla fall att det finns flera länder som är rikare än Sverige. Över tid har inkomstskillnaderna mätt som Gini-index ökat från .208 (1991) till .259 (2008) (SCB 2010), men flertalet indikatorer som fångar upp resursfördelningen i samhället antyder att Sverige ändå har en jämnare resursfördelning än andra länder; ett undantag utgörs av den skattning av fattigdom som baseras på Luxembourg Income Study (LIS). Barnadödligheten är låg i hela Europa och sociala utgifter är förhållandevis höga, och allt detta gäller inte minst för Sverige. Enligt SGI är den sociala inklusionen hög.

Indikatorer som mäter infrastruktur, ekonomins konkurrenskraft och företagssektorns ställning pekar alla mot att Sverige i dessa avseenden nu har

en stark ekonomi som gör att landet kan placeras in i den högsta gruppen. Det finns också andra försök att med ett mer sammanfattande index bedöma länders ekonomiska situation och konkurrenskraft; det index som tagits fram av Legatum institute för 2010 placerar Sverige högt, men inte högst, och förhållandet är likartat när det gäller den bedömning av Lissabonprocessen som World Economic Forum presenterar, samt det försök som gjordes 2010 av den amerikanska tidskriften Newsweek att kora världens bästa länder.

Det finns dock områden som kan vara viktiga för ekonomins framtida utveckling där Sverige presterar mindre bra, och det berör skolans område där Sverige i de så kallade PISA-mätningarna hamnar i en mellangrupp; något bättre vad gäller läsförmåga, men något sämre inom matematik och naturvetenskap.

Om vi utgår från de skattningar som gjorts i Tabell 3 så hamnar Sverige i de flesta fallen i den högsta gruppen (5); Sverige bedöms idag ha en god konkurrenskraft och resurserna är relativt jämnt fördelade i samhället. Men Sverige hör idag inte till världens rikaste länder vilket fortfarande var fallet omkring 1970, och idag beskrivs inte heller Sverige som ett fall av Eurosclerosis. Sammantaget kan det därför vara rimligt att sätta en femma för Sverige; för de elva kategorierna blir det exakta medelvärdet 4,61.

KULTUR

I vilken utsträckning främjar samhällets rådande etik, normer och värderingar ett effektivt nationellt integritetssystem?

Poäng: 75

Bedömningen är att kulturella orienteringar som kännetecknar det svenska samhället i stor utsträckning skapar grund för ett effektivt nationellt integritetssystem. Men genomgången nedan visar också på att det för vissa aspekter finns andra länder som kan rankas högre, till exempel vad gäller intresset för frågor rörande den personliga integriteten.

Det finns många stereotypiska föreställningar om vad som utmärker olika länders kulturer, och detta gäller även Sverige med föreställningar som att svenskar gärna undviker konflikter (Daun 1996). Men i och med att ett antal forskningsprogram genomförts vars syfte har varit att kartlägga kulturella orienteringar hos medborgare i många olika länder (WVS, Eurobarometern (EB), ESS) finns nu mer av systematisk kunskap på detta område och även enskilda forskare har bidragit till ett systematiskt kunskapsinsamlande (Hofstede 2001).

Den bild som då framträder i försök att karaktärisera den svenska kulturen är att det under de senaste decennierna skett en förflyttning från traditionella till mer emancipatoriska värderingar, och att detta är något som utmärker det protestantiska Europa, men i särskilt stor utsträckning gäller det för Sverige (Pettersson & Esmer 2005).

TABELL 4. DEN KULTURELLA KOMPONENTEN

Styrande frågor (Guiding questions)	Indikatorer	Skattn.	Grupp.
Hur starkt är det mellanmänskliga förtroendet?	4.1.1 European Commission 2005a: Eurobarometer N=27 (max: ,750, min: ,098)	65	5
	4.1.2 ESS 2011: N=25 (max: 6,92, min: 3,41)	6,19	5
	4.1.3 WVS 2010: N=31 (max: 148, min: 21,2)	134,5	5
Vilket förtroende finns för det offentliga?	4.2.1 ESS 2011: Trust in legal system N=25 (max: ,568, min: ,055)	0,290	4
	4.2.2 ESS 2011: trust in police N=25 (max: ,741, min: ,133)	0,390	4
Vilken ställning har den personliga integriteten bland medborgarna?	4.3.1 European Commission 2005b: Eurobarometer: Privacy N=30 (max: 81, min: 52)	76	4
	4.3.2 European Commission 2005b: Eurobarometer: Freedom of speech N=30 (max: 84, min: 42)	68	3
Övrigt: tolerans	4.4.1 Legatum 2010: tolerance for immigrants N=28 (max: 88,9, min: 45,3)	88,9	5
	4.4.2 Legatum 2010: tolerance for ethnic minorities. N=28 (max: 90,2, min: 53,3)	89,8	5

Hur kan de kulturella orienteringar som kännetecknar Sverige som det sammanställts i tabell 4 sammanfattas? Interpersonellt förtroende, eller mellanmänsklig tillit, har i olika undersökningar visat sig vara högre bland de nordiska länderna, och detta gäller inte minst Sverige, oavsett om det handlar om Eurobarometer, ESS eller WVS. Svenska data över tid antyder också att denna höga tillit är stabil över tiden; 1996 var andelen som gav uttryck för hög tillit 58 procent för att 2009 ha gått ned något till 54 procent (Holmberg och Weibull 2010).

Förtroendet för det offentliga som det visar sig i ESS-data i fråga om förtroendet för det legala systemet och för polisen är även det relativt högt.

Sverige hamnar här i den näst högsta gruppen. Ett liknande mönster kan påvisas när europeiska medborgare utfrågas om vilken vikt man lägger vid frågor som personlig integritet och yttrandefrihet; även här hamnar Sverige i den näst högsta gruppen eller i en mellangrupp. Tydligt är också att attityderna i fråga om synen på invandrare och etniska minoriteter är mer positiva i Sverige än i många andra länder.

Den mellanmänskliga tilliten är stark i Sverige och detsamma gäller den uttalade toleransen för minoriteter. Det finns också ett förtroende för det offentliga och ett intresse för frågor rörande den personliga integriteten, men här finns också andra länder som kan graderas högre. Sammantaget gör detta att Sverige med avseende på den kulturella komponenten förslagsvis kan placeras in någonstans mellan en fyra och en femma; medelvärdet för de fyra kategorierna blir 4,38.

REFERENSER OCH APPENDIX

Appendix I: Indikatorer som har använts i tabellerna 1–4

Indikatorer: Politik	Anmärkningar
1.1.1 Freedom House 2010: Political rights;	Sjugradig skala där 1= politiska rättigheter respekteras; 7 = politiska rättigheter respekteras ej; ju lägre värde, desto starkare är demokratin
1.1.2 Freedom House 2010: Civil liberties;	Sjugradig skala där 1= medborgerliga friheter respekteras; 7 = medborgerliga friheter respekteras ej; ju lägre värde, desto starkare är demokratin
1.1.3 Economist Intelligence Unit 2010a: Democracy index	Ett sammansatt index som mäter förekomst av demokrati; ju högre värde, desto starkare ställning har demokratin
1.1.4 SGI 2011: Quality of democracy	Ett sammansatt index över demokratins kvalitet som bygger på expertbedömningar; ju högre värde, desto bättre kvalité för demokratin i ett land
1.2.1 Kucsko-Stadlmayer 2008: Ombudsmannainstitutionens ålder	Årtalet för när en ombudsmannainstitution inrättades; antagandet är att ju äldre institutionen är, desto starkare ställning har den
1.3.1 World Bank 2010: WGI-indicators Rule of law	Ett sammansatt index som mäter rättsstatens – ställning; ju högre (positivt) värde, desto starkare ställning har rättsstaten
1.3.2 World Justice Project 2010: Rule of Law Index	Ett index där olika aspekter av en rätsstat rangordnas; här har ett medelvärde av dessa rangordningar beräknats; ju lägre värde, desto starkare ställning för rättsstaten
1.3.3 SGI 2011: Rule of law	Ett sammansatt index som mäter rättsstatens ställning och bygger på expertbedömningar; ju högre värde, desto starkare ställning har rättsstaten
1.3.4 World Economic Forum (WEF) 2010a: Judicial independence	Expertbedömning rörande domstolars oberoende; ju högre värde, desto starkare är domstolarnas oberoende

1.4.1 World Bank 2010: WGI-indicators: Government effectiveness	Ett sammansatt index som mäter offentlig sektors effektivitet; ju högre (positivt) värde, desto effektivare är den offentliga sektorn
1.4.2 SGI 2011: Steering capability	Ett sammansatt index som mäter regeringars möjligheter att styra den offentliga förvaltningen och bygger på expertbedömningar; ju högre värde, desto större möjlighet att styra
1.4.3 SGI 2011: Policy implementation	Ett sammansatt index som mäter regeringars möjligheter att genomföra offentliga policys och bygger på expertbedömningar; ju högre värde, desto större möjlighet att genomföra offentliga policys
1.5.1 European Social Survey (ESS) 2011: Satisfaction with democracy	Andel som säger sig vara tillfredsställda med demokratin i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala)
1.5.2 ESS 2011: Trust in parliament	Andel som säger sig ha förtroende för parlamentet i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala)
1.5.3 ESS 2011: Trust in political parties	Andel som säger sig ha förtroende för partier i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala)
1.5.4 ESS 2011: Trust in politicians	Andel som säger sig ha förtroende för politiker i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala)
1.5.5 WEF 2010a: Trust in politicians	Expertbedömning rörande förtroende för politiker; ju högre värde, desto högre förtroende för politikerna
1.6.1 European Commission offentlig sektors storlek; intäkter	Offentlig sektors intäkter som andel av BNP; ju högre andel, desto större offentlig sektor
1.6.2 European Commission (2010); Eurostat (2010): offentlig sektors storlek; utgifter	Offentlig sektors utgifter som andel av BNP; ju högre andel, desto större offentlig sektor
1.6.3 Ifo 2010: Subnational level	Andel intäker för subnationell nivå i förhållande till den offentliga sektorns intäker; ju högre värde, desto starkare ställning för den subnationella nivån
1.7.1 ERD: Cabinet durability	Ett mått som mäter regeringars varaktighet i dagar i förhållande till maximalt antal dagar en regering beräknas kunna sitta; ju högre värde, desto högre varaktighet för regeringen
1.8.1 Henisz 2010: Political constraints data	Ett sammansatt index som mäter förekomst av vetopunkter i ett politiskt system; ju högre värde, desto fler vetopunkter finns
1.9.1 Economist Intelligence Unit 2009: Political instability index	Ett sammansatt index som mäter förekomst av politisk (in)stabilitet; ju lägre värde, desto stabilare är det politiska systemet

Indikatorer: Samhälle

2.1.1 Waciarg 2003: Religious fragmentation index	Ett index som mäter den religiösa fragmenteringen i ett samhälle; ju högre värde, desto mer fragmenterat är samhället
2.1.2 PEW (2010) Proportion muslims	Skattad andel muslimer i ett land; skattningen gjord av PEW; ju högre värde, desto högre andel muslimer i landet
2.1.3 Waciarg 2003: Ethnic fragmentation index	Ett index som mäter den etniska fragmenteringen i ett samhälle; ju högre värde, desto mer fragmenterat är samhället
2.1.4 Waciarg 2003: Language fragmentation index	Ett index som mäter den språkliga fragmenteringen i ett samhälle; ju högre värde, desto mer fragmenterat är samhället
2.1.5 Waciarg 2011: Ethnolinguistic fragmentation index	Ett index som mäter den etnolingvistiska fragmenteringen i ett samhälle; ju högre värde, desto mer fragmenterat är samhället
2.1.6 UN 2010:Immigrant stock	Mäter andelen invandrare av hela befolkningen; ju högre värde, desto större andel invandrare i landet
2.1.7 UNHCR 2010: Refugees	Mäter andelen flyktingar av hela befolkningen; ju högre värde, desto större andel flyktingar i landet
2.1.8 UNHCR 2010: Asylum	Mäter andelen asylsökande av hela befolkningen; ju högre värde, desto större andel asylsökande i landet
2.2.1 Gibney et al. 2011: Political terrorism scale	En femgradig skala över förekomsten av politiskt våld och terror baserad på rapportering från US States Department och Amnesty International; ju högre värde, desto mer av politisk terrorism
2.2.2 Vision of Humanity 2010: Global Peace Index	Ett sammansatt index som mäter förekomst av fred i ett land; ju lägre värde, desto mer präglas landet av fred
2.2.3 The Fund for Peace 2010: Failed States Index	Ett sammansatt index som mäter frånvaro av en stabil regim i ett land; ju lägre värde, desto mer präglas regimen av stabilitet
2.3.1 Ciri 2010: Physical integrity	Ett sammansatt index som mäter respekt för människors fysiska rättigheter i ett land (0–8); ju högre värde, desto mer präglas landet av respekt för människors fysiska rättigheter
2.3.2 Ciri 2010: Empowerment index	Ett sammansatt index som mäter respekt för grundläggande rättigheter i ett land (0–14); ju högre värde, desto mer präglas landet av respekt för grundläggande rättigheter
2.3.3 Migration Policy Group 2011: MIPEX	Ett sammansatt index som mäter hur minoriteter behandlas i ett land; ju högre värde, desto bättre behandlas minoriteterna
2.3.4 SIG 2011: Integration	Ett sammansatt index som mäter hur integrationen av olika minoritetsgrupper i ett land utvecklas och bygger på OECD-data; ju högre värde, desto bättre har integrationen utvecklats

2.4.1 ERD 2011: Volatility	Ett mått som mäter bruttoförändringar i partiers väljarstöd mellan två val; här har beräknats ett medelvärde för de tre senast genomförda valen, och ju lägre värde, desto stabilare (mindre rörligt) är landets partisystem
2.5.1 OECD 2010; Visser 2009: Trade union density	Ett mått som mäter andelen fackligt anslutna som andel av löntagarna i ett land; ju högre värde, desto högre organiseringsgrad
2.6.1 ESS 2011: work in other organizations	Andel som säger sig vara verksamma i andra organisationer (än fackliga organisationer); antagandet är att ju högre andel, desto större förankring i det civila samhället
2.6.2 CCSS 2005: Civil society workforce	Äldre skattningar av hur stor andel av löntagarna som är verksamma inom det civila samhället; antagandet är att ju högre andel, desto större förankring i det civila samhället
2.6.3 CCSS 2005: Volunteering	Äldre skattningar av hur stor andel av den vuxna befolkningen som ägnar sig åt någon form av välgörenhet; antagandet är att ju högre andel, desto större förankring i det civila samhället
2.6.4 SGI 2011: Parties and interest associations	Ett sammansatt index baserat på expertbedömningar som säger något om vilka policies som partier och intresseorganisationer star för i ett land; ju högre värde, desto bättre förankringar har dessa organisationer
2.7.1 Kitschelt 2009: preliminära data: clientelism index	Expertbedömningar av hur vanligt förekommande klientelistiska relationer mellan partier och väljare är i ett land; antagandet är att ju högre värde, desto mer av klientelism
2.7.2 Kitschelt 2009: preliminära data: monitoring voters	Expertbedömningar av hur vanligt förekommande försök att styra väljarna är; antagandet är att ju högre värde, desto mer av klientelism
2.8.1 Exklusiv politisk elit	Veterligt finns inga systematiskt jämförande data för ett större antal länder tillgängliga
2.9.1 UNDP 2010: Gender Empowerment Measure	Ett sammansatt index som mäter kvinnors ställning inom politik, ekonomi och ekonomisk resurser i ett land; ju högre värde, desto starkare ställning har kvinnor
2.9.2 WEF 2010b: Gender gap	Ett index som mäter skillnader mellan mäns och kvinnors ställning inom olika områden i ett samhälle; ju högre värde, desto mindre skillnader mellan män och kvinnor
2.9.3 Economist Intelligence Unit 2010b: Weo	Ett index som mäter kvinnors ekonomiska möjligheter i ett samhälle; ju högre värde, desto starkare ekonomisk ställning har kvinnorna
2.10.1 Social mobilitet	Veterligt finns inga systematiskt jämförande data för ett större antal länder tillgängliga

Indikatorer: Ekonomi

3.1.1 World Bank 2011: GDP per capita	GDP per capita (constant 2000 US$); ju högre värde, desto rikare är landet
3.1.2 World Bank 2011: GDP per capita ppp	GDP per capita, PPP (constant 2005 international $); ju högre värde, desto rikare är landet
3.2.1 UNDP 2010: Human development index	Ett sammansatt index som mäter mänsklig utveckling utifrån gdp/capita, utbildningsnivå och hälsotillstånd; ju högre värde, desto högre nivå för den mänskliga utvecklingen
3.2.2 LIS 2010: Gini-index	Gini-index mäter inkomstfördelningen i ett samhälle; ju högre värde, desto ojämnare är inkomstfördelningen
3.3.1 UNDP 2009: HPI-2	Ett av UNDP utarbetat index anpassat efter världens rika länder; ju högre värde, desto större andel av befolkningen som lever i fattigdom
3.3.2 LIS 2010: poverty	Ett av LIS utarbetat index anpassat efter världens rika länder; ju högre värde, desto större andel av befolkningen som lever i fattigdom
3.4.1 UNICEF 2010: Under 5 child mortality;	Ett index som mäter barnadödligheten bland gruppen barn under fem år; ju högre värde, desto högre barnadödlighet
3.5.1 ILO 2010: social security spending	Offentliga utgifter för social trygghet som andel av BNP; ju högre andel, desto mer som satsas på social trygghet
3.5.2 SGI 2011: Social inclusion	Ett sammansatt index som mäter hur väl samhället inkluderar olika grupper i samhället och det bygger i stor utsträckning på OECD-data; ju högre värde, desto mer av social inkludering
3.6.1 WEF 2010a: Overall infrastructure	En sammanvägd bedömning av kvaliteten för infrastrukturen i landet med avseende på kommunikationer och energiförsörjning; ju högre värde, desto bättre kvalitet på landets infrastruktur
3.6.2 International Living 2010: infrastructure	Ett sammansatt index som bedömer kvaliteten på ett lands infrastruktur med avseende på olika slag av kommunikationer; ju högre värde, desto bättre kvalitet på landets infrastruktur
3.6.3 WEF 2010a: Internet	Skattningar av andelen av den vuxna befolkningen som har tillgång till Internet, baserat på data från International Telecommunication Union; ju högre värde, desto större andel Internetanvändare
3.7.1 WEF 2010a: Global Competitiveness Ranking	Ett sammansatt index som fångar upp en ekonomis konkurrenskraft; ju högre värde, desto starkare konkurrenskraft för landets ekonomi
3.7.2 SGI 2011: Economy	Ett sammansatt index som mäter hur väl landets ekonomi kan konkurrera internationellt; ju högre värde, desto bättre konkurrenskraft
3.8.1 Legatum 2010: Good environment for business	Bedömningar om företagsklimatet i ett land gjorda utifrån frågor ställda genom Gallup World Poll; ju högre värde, desto bättre bedöms förutsättningarna för företagen i landet vara
3.8.2 Legatum 2010: Business up costs	Kostnader för att starta upp företag utifrån startberäkningar av Världsbanken; ju lägre värde, desto gynnsammare för möjligheter att etablera företag

3.8.3 SGI 2011: Enterprises	Ett sammansatt index som mäter hur väl företagssektorn fungerar; ju högre värde, desto bättre fungerar företagssektorn
3.9.1 Legatum 2010: Legatum index	Ett sammansatt index som mäter förutsättningar för att ett land ska (för)bli rikt; ju högre värde, desto bättre förutsättningar att (för)bli ett rikt land
3.9.2 WEF 2010c: Lisbon review: overall	Ett av WEF framtaget index som mäter hur väl ett lands presterar utifrån de krav som formulerats av EU inom ramen för den s.k. Lissabonprocessen; ju högre värde, desto längre har landet kommit i den s.k. Lissabonprocessen
3.10.1 Newsweek 2010: World's Best Countries	Ett sammansatt index som beaktar utbildning, hälsa, livskvalitet, ekonomisk dynamik och politisk omgivning; ju högre värde, desto bättre förhållanden i landet
3.11.1 Pisa 2010: Läsning	Bedömning av elevers läsförmåga; ju högre värde, desto bättre läsförmåga
3.11.2 Pisa 2010: matematik	Bedömning av elevers kunskaper i matematik; ju högre värde, desto bättre kunskaper i matematik
3.11.3 Pisa 2010: naturvetenskap	Bedömning av elevers kunskaper i naturvetenskap; ju högre värde, desto bättre kunskaper i naturvetenskap

Indikatorer: Kultur

4.1.1 European Commission 2005a; Eurobarometer: interpersonal trust	Andel som instämmer i påståendet att "most people can be trusted"; ju högre andel, desto starkare mellanmänskligt förtroende
4.1.2 ESS 2011: interpersonal trust	Andel som säger sig ha förtroende för andra människor i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala); ju högre andel, desto starkare mellanmänskligt förtroende
4.1.3 WVS 2010: interpersonal trust	Ett index som konstruerats utifrån hur man ställer sig till påståendet att "most people can be trusted": 100 + andel som har förtroende – andel som inte har förtroende; ju högre värde, desto starkare mellanmänskligt förtroende
4.2.1 ESS 2011: Trust in legal system	Andel som säger sig ha förtroende för det rättsliga systemet i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala); ju högre andel, desto större förtroende
4.2.2 ESS 2011: trust in police	Andel som säger sig ha förtroende för polisen i det egna landet och kryssat för något av alternativen 8–10 (på en tiogradig skala)
4.3.1 European Commission 2005b; Eurobarometer: Privacy	Andel svarande som bland ett antal frågor lyft fram den personliga integriteten som en viktig fråga; ju högre andel, desto större vikt läggs vid den personliga integriteten
4.3.2 European Commission 2005b; Eurobarometer: Freedom of speech	Andel svarande som bland ett antal frågor lyft fram yttrandefrihet och liknande som en viktig fråga; ju högre andel, desto större vikt läggs vid yttrandefriheten

4.4.1 Legatum 2010: tolerance for immigrants	Andel svarande som uppger att de är toleranta i förhållande till immigranter enligt World Gallup Poll; ju högre värde, desto mer av tolerans
4.4.2 Legatum 2010: tolerance for ethnic minorities	Andel svarande som uppger att de är toleranta i förhållande till etnisk minoriteter enligt World Gallup Poll; ju högre värde, desto mer av tolerans

Appendix II: Datakällor och nätadresser:

CCSS (2005) Comparative data tables. http://ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&%20sub=91&tri=92

Ciri (2010) Human rights data project. http://ciri.binghamton.edu/index.asp

Economist Intelligence Unit (2009): Political instability index. http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads&rf=0

Economist Intelligence Unit (2010a): Democracy index. http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

Economist Intelligence Unit (2010b): Women's Economic Opportunity. http://graphics.eiu.com/upload/WEO_report_June_2010.pdf

ERD (2011) European representative democracy; egna data som sammanställts. http://www.erdda.se/erd/index.php

European Commission (2005a) Special Eurobarometer 223: Social Capital. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm

European Commission (2005b) Special Eurobarometer 226: Social values, Science and Technology. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm

European Commission (2010) Statistical Annex of European Economy. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/index_en.htm

European Social Survey (ESS) (2011): ESS data. http://ess.nsd.uib.no/

Eurostat (2010) Eurostat database. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

Freedom House (2010): Freedom in the World Comparative and Historical Data. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439

Fund for peace: Failed State Index (2010). http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900

Gibney, M., Cornett, L., & Wood, R., (2011) Political Terror Scale 1976-2008. Date Retrieved, from the Political Terror Scale Web site. http://www.politicalterrorscale.org/

Henisz, Witold (2010): The political constraint index (POLCON) dataset (2010). http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/

Ifo (2010) Ifo's Database for Institutional Comparisons in Europe (DICE). http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d3iiv

ILO (2010) World Social Security Report 2010-2011. http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985

International living (2010) 2010 Quality of Life Index. http://www1.internationalliving.com/qofl2010/

Kitschelt, Herbert et al. (2009) Measuring democratic accountability: An initial report on an emerging data set, Revista de ciencia política, 29: 741-773. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2009000300004&script=sci_arttext

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.) (2008) European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea, Wien: Springer-Verlag. http://www.springer.com/law/international/book/978-3-211-72880-2

Legatum Institute (2010): The 2010 Legatum prosperity index. http://www.prosperity.com/

Luxembourg Income Study (LIS) (2010) The LIS Inequality and Poverty Key Figures. http://www.lisproject.org/key-figures/key-figures.htm

Migration Policy Group (2011): MIPEX – Migrant integration policy index. http://www.mipex.eu/

Newsweek (2010) The world's best countries. http://www.newsweek.com/2010/08/15/interactive-infographic-of-the-worlds-best-countries.html

OECD (2010) Data on trade union density. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN

PEW (2009) Forum on Religion & Public Life: Mapping the Global Muslim Population: A Report on the Size and Distribution of the World's Muslim Population. http://pewresearch.org/pubs/1370/mapping-size-distribution-worlds-muslim-population

PISA (2010) PISA 2009 results. http://www.oecd.org/edu/pisa/2009

Sustainable Governance Indicators (SGI) (2011). http://www.sgi-network.org/index.php

UN (2010) International Migrant Stock. http://esa.un.org/migration/

UNDP (2009) Human Development Report 2009; I-2: Human and income poverty: OECD countries. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/

UNDP (2010): Human development. http://hdr.undp.org/en/statistics/data/

UNHCR (2010) UNHCR Statistical Yearbook 2009. http://www.unhcr.org/4ce532ff9.html

UNICEF (2010) Levels & trends in child mortality. http://www.unicef.org/media/media_56045.html

Vision of Humanity (2010): Global Peace Index. http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/PDF/2010/2010%20GPI%20Results%20Report.pdf

Visser, Jelle (2009) ICTWSS: Database. http://www.uva-aias.net/208

Wacziarg, Romain (2003): Fractionalization. http://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/papersum.html

Wacziarg, Romain (2011): The political economy of linguistic cleavages. http://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/papersum.html

World Bank (2010) Worldwide Governance Indicators (WGI). http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

World Bank (2011) World Bank Data: World Development Indicators (WDI). http://databank.worldbank.org/ddp/home.do

World Economic Forum (2010a): The Global Competitiveness Report 2010-2011. http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness

World Economic Forum (2010b) Global Gender Gap Report 2010. http://www.weforum.org/issues/global-gender-gap

World Economic Forum (2010c) Lisbon Review 2010. http://www.weforum.org/issues/lisbon-review

World Justice Project (2010) Rule of Law Index. http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

World Values Survey (WVS) (2010) Interpersonal trust. http://www.jdsurvey.net/jds/jdsurveyMaps.jsp?Idioma=I&SeccionTexto=0404&NOID=104

Appendix III: Övrig litteratur

Anton, Thomas J. (1980) Administred politics: Elite political culture in Sweden, Boston: Martinus Nijhoff Publishing.

Blanden, Jo et al. (2005) Intergenerational mobility in Europe and North America: A report supported by the Sutton Trust, London: LSE Centre for Economic Performance; http://www.suttontrust.com/research/intergenerational-mobility-in-europe-and-north-america/

Bogardi, Peter et al. (2001) Swedosclerosis or Pseudosclerosis? Issues in political economy, volume 10; http://org.elon.edu/ipe/sweden.pdf

Daun, Åke (1996) Swedish mentality, University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.

Dowrick, Steve (1996) Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside, The Economic Journal, 106:1772-1779.

Farrell, Diana et al. (2006) Sweden's economic performance: recent development, current priorities, Stockholm: McKinsey & Company.

Henrekson, Magnus (1996) Sweden's Relative Economic Performance: Lagging Behind or Staying on Top?, The Economic Journal, 106: 1747-1759.

Hofstede, Geert (2001) Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations, Thousand Oaks, Calif.: Sage

Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red) (2010) SVENSKA TRENDER 1986–2009, Göteborg: SOM-Institutet, Göteborgs universitet.

Isaacs, Julia B. et al (2008) Getting ahead or losing ground: Economic mobility in America, Washington DC: Brookings (Economic mobility project); http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/reports/2008/02_economic_mobility_sawhill/02_economic_mobility_sawhill.ashx

Jochem, Sven (1010) Sweden Country Report, In: Bertelsmann Stiftung (ed) Managing the Crisis: A comparative assessment of economic governance in 14 economies, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kenworthy, Lane (2003) Quantitative indicators of corporatism, International Journal of Sociology, 33, 3: 10-44.

Kjellberg, Anders (2010) Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivar-förbund och fackförbund, Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet (Research Reports in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility; Research Reports 2010:1)

Korpi, Walter (1996) Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values Among Economic Policy Experts, The Economic Journal, 106: 1727-1746.

Lewin, Leif (1994) The rise and decline of corporatism: The case of Sweden, European Journal of Political Research, 26: 59-79.

Lindbeck, Assar (1968) Theories and problems in Swedish economic policy in the post-war period, American Economic Review, 58, 3/2: 1-87.

Lindbeck, Assar (1997) The Swedish Experiment, Journal of Economic Literature, 35: 1273-1319.

Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan (1967) Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction, in: Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan (ed) Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives, New York, NY: The Free Press, 1-64.

OECD (2011) Economic Policy Reforms going for growth, Chapter 5. A Family Affair: Interge-

nerational Social Mobility across OECD Countries, Paris: OECD; http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_34325_44566259_1_1_1_1,00.html

OECD (2010) OECD Economic Surveys: Sweden, Paris: OECD.

Olson, Mancur (1990) How bright are the northern lights? Some questions about Sweden, Lund: Lund University Press.

Petersson, Olof (1988) The Study of Power and Democracy in Sweden, Scandinavian Political Studies, 11: 145-158.

Pettersson, Thorleif och Yilmaz Esmer (2005) Vilka är annorlunda?Om invandrares möte med svensk kultur, Norrköping: Integrationsverket (INTEGRATIONSVERKETS RAPPORTSERIE 2005:03)

Rosenberg, Göran (1995) "Sweden and its immigrants: policies versus opinions", Daedalus, 124(3): 209-219.

Rustow, Dankwart A. (1955) The politics of compromise: A study of parties and cabinet government in Sweden, Princeton, NJ: Princeton University Press.

SCB (2010) Inkomstfördelningsundersökningen 2008, Stockholm: SCB (Statistiska meddelanden; HE 21 SM 1001).

Siaroff, Alan (1999) Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, European Journal of Political Research, 36: 175-205.

Ståhl, Ingemar och Kurt Wickman (1993), Suedosclerosis: en särskilt elakartad form av eurosclerosis, Stockholm: Timbro.

KORRUPTION I SVERIGE

3. KORRUPTION I SVERIGE

Staffan Andersson

I detta kapitel ges en bred översikt över vad som är känt om korruption i Sverige. Några av de frågor som står i förgrunden för kapitlet handlar om hur mycket korruption det finns i Sverige, hur sannolikheten för korruption skiljer sig åt mellan olika sektorer i samhället och mellan olika politiska nivåer. I kapitlet studeras även vilka former av korruption som har avslöjats, orsaker till korruption och i vilken utsträckning korruption tolereras i Sverige. Dessutom avslutas kapitlet med en diskussion om hur riskerna för korruption påverkats av reformer i offentlig sektor och vilka utmaningar som föreligger.

Låt oss redan från början definiera vad vi menar när vi talar om korruption. I denna studie används en bred definition av korruption som missbruk av makt för otillbörlig vinning (Johnston, 2005a: 12; Heywood & Krastev 2006; Andersson and Bergman 2009). Samtidigt som vi gör detta är vi medvetna om att i ett svenskt rättsligt perspektiv handlar korruption om mutor, och att vissa fall av korruption som omfattas av en sådan bred samhällsvetenskaplig definition i ett rättsligt perspektiv skulle avse förskingring, tjänstefel, trolöshet mot huvudman etc. För den här studiens syfte, nämligen att diskutera svensk nationell integritet uttryckt i både regelverk och hur detta fungerar i praktiken, är det emellertid lämpligt med en sådan bred inkluderande definition.

KORRUPTIONENS OMFATTNING I SVERIGE

Till att börja med kan det konstateras att det är utomordentligt svårt att uppskatta den verkliga korruptionsnivån i länder (t.ex. Andvig 2005; Søreide 2006). Många bedömningar av korruption grundas på respondenters uppfattning om korruption (i ett land, inom en sektor i ett land etc.) och är därför inte samma sak som data över faktiska korruptionsnivåer.

I sådana studier, som grundas på uppfattningar om korruption, anses Sverige vanligen tillhöra de lyckligast lottade länderna när det gäller korruption, och

placerar sig således bland de minst korrupta länderna. I det mått som kanske är mest känt, men också starkt kritiserat (t.ex. Andvig 2005; Andersson & Heywood 2009), Transparency Internationals Corruption Perceptions Index, har Sverige under 2000-talet aldrig haft under 9 poäng (max är 10) och mellan 2008 och 2011 låg det mellan 9,2–9,3 poäng. Eftersom CPI har stort inflytande på debatten om korruption och ofta ersätter faktiska korruptionsnivåer, har intrycket av Sverige som ett av de minst korrumperade länderna förstärkts. Andra liknande mått som försöker mäta synen på länder i termer av graden av korruption, till exempel Worldwide Governance Indicators (kontroll av korruption), ger en likartad bild av Sverige.

World Value Survey innehöll i den tredje omgången av undersökningen (1996) en fråga om omfattningen av politisk korruption. Svarspersonerna ombads ange i vilken omfattning offentliga ämbetsinnehavare (public officials) ägnar sig åt detta (på en fyrgradig skala). I Sverige trodde 12,9 procent att nästan inga offentliga ämbetsinnehavare ägnade sig åt detta (för samtliga länder: 3,6 procent) medan 5,5 procent trodde att nästan alla offentliga ämbetsinnehavare var inblandade i korruption (för samtliga länder: 27,6 procent). Detta visar två intressanta saker, nämligen att flertalet svarspersoner tycks uppfatta korruption som ganska sällsynt, men också att bara ett fåtal bedömer att det inte alls förekommer eller nästan inte förekommer. Jämfört med andra uppfattade svenska respondenter situationen som tämligen fördelaktig, men i mindre utsträckning än i grannländerna Norge och Finland (World Value Surveys 2011).

Det är emellertid väl känt från forskningen att uppfattningen om korruption inte alltid stämmer överens med erfarenheten (om än ofta bortsett ifrån). Det medför att när svarspersoner tillfrågas enbart om deras egna erfarenheter av korruption kan det ge en annan bild än om de ombeds uppskatta korruption, oavsett om de grundar sitt omdöme på egna erfarenheter eller inte (Miller et al. 2001; Andvig 2005; Weber Abramo 2007). När det gäller Sverige verkar emellertid tillgängliga erfarenhetsbaserade data peka i samma riktning som den uppfattningsbaserade mätningar: Sverige bedöms tillhöra länderna med låg korruption. I Global Corruption Barometer svarade 1 procent av svarspersonerna i Sverige 2006–2007 ja på frågan om de hade betalat en muta vid kontakten med offentliga institutioner, eller ombetts betala en muta (Transparency International 2006, 2007). Nyare uppgifter från SOM-undersökningen 2009 visar på liknande nivåer. Svarspersoner angav att under de senaste 12 månaderna (2009) hade 1,2 procent blivit ombedda att betala mutor vid kontakter med offentliga tjänstemän, eller offentliga myndigheter (Oscarsson 2010). Likaså angav 1,3 procent att de vid kontakter med näringslivet blivit ombedda att betala en muta.

Hittills har vi diskuterat data i syfte att på ett övergripande plan försöka fastställa om korruption är utbrett eller inte. Korruption är ett fenomen som är svårt att fånga. Bilden som ges av dessa befintliga jämförande indikatorer pekar emellertid på att Sverige tillhör en kategori länder där det är rimligt att anta att korruptionsnivån är ganska låg. Samtidigt ska det betonas att vi hittills har använt ganska grova mätmetoder, det vill säga i princip har frågorna gällt mutor och i väldigt allmänna ordalag, och det finns besvärliga metodproblem när det gäller att försöka uppskatta faktiska korruptionsnivåer. Med tanke på att korruption är ett mångfacetterat begrepp snarare än ett endimensionellt krävs dessutom fler frågor och data för att få en mer fullständig bild av situationen.

Korruption uppträder också i olika former och handlar om olika beteenden som favorisering, utpressning, nepotism etcetera. Vidare kan också olika fall av intressekonflikter leda till korrupt utfall om de inte hanteras på rätt sätt. Detta är en fråga som diskuteras i ett svenskt sammanhang, inte minst om intressekonflikter påverkar besluten i offentlig förvaltning. Man kan också notera att det som i Sverige ofta kallas vänskapskorruption, det vill säga missbruk av kontakter och relationer för att åsidosätta opartiskt beslutsfattande, är en gråzon när det gäller korruption som är mycket svår att fånga och som också missas. Här bör påpekas att i en utvecklad ekonomi som den svenska, blir formerna för att köpa inflytande också mer utvecklade och därför mindre synliga (Johnston 2005b). Dessutom kan korruption skilja sig åt mellan olika sektorer.

ÄR VISSA SEKTORER OCH INSTITUTIONER I SVERIGE MER UTSATTA FÖR KORRUPTION ÄN ANDRA?

Det är väl känt att korruption kan skilja sig mycket åt inom ett land, mellan olika sektorer, mellan förvaltningsnivåer och så vidare (t.ex. Alam 1995). Hur förhåller det sig i Sverige? Det finns olika undersökningar som ger indikativa svar på denna fråga. I Global Corruption Barometer 2006 ombads svarspersoner att bedöma i vilken utsträckning de trodde att korruption påverkade olika områden i samhället. Svarspersoner i Sverige uppfattade politiken och näringslivet på ett likartat sätt och nära skalans mittpunkt, vilket är intressant (Tabell 1), det vill säga att få människor tror att politik eller näringsliv inte alls påverkas av korruption. I jämförelse med andra länder fick dessutom politiken bättre betyg i Sverige, medan näringsliv och privatlivet uppfattades på ungefär samma sätt som genomsnittet för EU.

TABELL 1. KORRUPTIONENS INVERKAN PÅ OLIKA SAMHÄLLSSFÄRER, 2006 (MEDELVÄRDEN)

	Politiken	Näringslivet	Ditt privatliv och familjeliv
Sverige	2,7	2,7	1,6
EU/Västeuropa	3,3	2,8	1,7

Källa: Transparency International 2006: 23. Fråga: Question: Some people believe that corruption affects different spheres of life in this country. In your view does corruption affect: (1: Not at all, 2: To a small extent, 3: To a moderate extent, 4: To a large extent).

Data från Riks-SOM-undersökningen 2010 visar likaledes att när tillfälle ges att göra mer nyanserade uttalanden om korruption så är det ganska få som upplever att olika samhällsområden är fria från korruption och de lägger sig snarare kring mittpunkten på skalan. På frågan om i vilken utsträckning yrkesgrupper är inblandade i någon typ av korruption på en sjugradig skala (1, Inte alls, 7, I mycket stor utsträckning) var medelvärdena för politiker (3,9), offentliga tjänstemän (4,2) och företagare (4,4) (Bauhr och Oscarsson 2011: 86).

Om vi studerar detta i mer detalj, så frågade Transparency Internationals korruptionsbarometer också om hur olika organisationer/sektorer och institutioner uppfattas (Tabell 2). Svenskar värderar de olika institutionerna på liknande sätt som sina grannar i Danmark och Finland. Politiska partier och medier får höga poäng liksom näringslivet. Intressant är att politiska partier och riksdagen uppfattas på ett mycket mer positivt sätt i Sverige (och i Danmark och Finland) än genomsnittet för EU.

TABELL 2. OMFATTNINGEN AV UPPFATTAD KORRUPTION I OLIKA SEKTORER, 2007 (MEDELVÄRDEN)

Sektorer	Politiska partier	Parlament	Näringslivet/Privat sektor	Medier	Civ. samhällets organisationer	Religiösa organisationer	Utbildningssystemet	Rättsväsende/ Domstolar	Hälso- och sjukvård	Polis	Registrering/ Tillståndsgivning	Skattemyndigheter
Sverige	3,2	2,5	3,1	3,2	2,3	3,1	2,1	2,4	2,4	2,5	2,2	1,9
Danmark	3,1	2,5	3,2	3,1	2,6	3,3	2,3	2,0	2,5	2,2	1,9	2,2
Finland	3,3	2,5	2,9	3,0	2,5	2,6	2,0	2,1	2,1	1,8	1,7	2,1
EU	3,7	3,2	3,4	3,2	2,7	2,6	2,3	2,9	2,7	2,7	2,5	2,8

Källa: Transparency International 2007: 22 Fråga: To what extent do you perceive the following sectors in this country to be affected by corruption? (1: not at all corrupt.. 5: extremely corrupt).

I en annan undersökning (2009) i Sverige har också frågan ställts hur vanlig korruption är i olika institutioner. Resultatet varierar, det vill säga svarspersonernas uppfattning om dessa institutioner varierar (tabell 3).

TABELL 3. SVENSKARS UPPFATTNING OM HUR VANLIG KORRUPTION ÄR, 2009 (PROCENT OCH BALANSMÅTT)

	Företag	Fackföreningar	Kommuner	Landsting	Migrationsverket	Polisen
Mycket vanligt	27	18,5	18,9	16,5	14,1	13,3
Ganska vanligt	44,3	33,7	39,2	34,4	27,1	25,4
Varken vanligt eller ovanligt	19	29,7	26,7	31,3	36,0	32,5
Ganska ovanligt	4,5	10,5	8,0	10,4	13,4	17,2
Mycket ovanligt	0,9	2,3	1,9	2,0	3,8	6,0
Inget svar	4,4	5,3	5,3	5,4	5,7	5,6
Balans*	65,9	39,4	48,2	38,5	24	15,5

*Balans motsvaras av Mycket vanligt och Ganska vanligt - Ganska ovanligt och Mycket ovanligt.

Källa: Survey 2009. Fråga: Allmänt sett hur vanligt tror du det är med korruption som mutor, vänskapskorruption, svågerpolitik och liknande i följande typer av institutioner och organisationer?

Om vi jämför dessa organisationer genom att använda balansmåttet är skillnaden mellan näringslivet (65,9) och polisen (15,5) markant. Bland den offentliga sektorns enheter får kommunerna sämst resultat. Det är inte möjligt att på grundval av dessa data säga varför det är så men en trolig orsak är att ganska många av de avslöjade korruptionsskandalerna har gällt kommuner.

Diskussion om vilka sektorer som är mer utsatta för korruption har huvudsakligen hittills utgått ifrån data baserade på uppfattningar och i mycket mindre grad på data baserade på enbart egen erfarenhet hos respondenten, snarare än på analyser av faktiska fall av korruption. Ett annat sätt att skaffa kunskap om hur korruption varierar är att använda rättsliga data och den korruption som faktiskt har avslöjats och också varit föremål för rättsutredning.

Brottsförebyggande rådet (Brå) (2007:7) rapporterade rättsfall avseende korruption på basis av ärenden som behandlats av riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten 2003–2005[1]. Bland dessa ärenden återfanns det helt övervägande antalet personer som tagit emot mutor (80 %) i offentlig sektor medan personer i privat sektor svarade för det helt övervägande antalet personer (95 %) som gett mutor. Men vilka branscher eller aktiviteter handlade

dessa ärenden om? De flesta rörde olika myndigheter (16 %), hälso- och sjukvård (12 %), bygg- och anläggningsverksamhet (12 %), konsulttjänster, företagstjänster och utbildning (8 %), fastighetsförvaltning (7 %), transport och trafik samt telekommunikation och energi (6 %) samt övergripande stats- och kommunledning (4 %) (Brå, 2007: 63).

FÖRVALTNINGSNIVÅ: STATLIG ELLER KOMMUNAL FÖRVALTNING?

I flera studier pekas kommuner ut som särskilt utsatta för korruption (Andersson, 2002; Erlingsson et al. 2008a, Andersson och Erlingsson 2010). Regeringen har också nyligen gett Statskontoret i uppdrag att rapportera om förekomsten av korruption i kommuner och landsting. Vad föranleder detta intresse och denna oro för den kommunala förvaltningsnivån?

1. Många tillfällen. Enkelt uttryckt svarar kommuner och landsting för en stor del av de tjänster och varor som produceras och tillhandahålls av offentlig sektor. Mer än 85 procent av de anställda i den offentliga sektorn i Sverige är anställda i kommuner och landsting och färre än 15 procent i statsförvaltningen och statliga myndigheter (OECD 2009: 69)[2]. Till detta ska läggas att många av de verksamheter som lokala och regionala myndigheter ansvarar för är förknippade med risker: upphandling och inköp, tillståndsgivning och inspektion av verksamheter, myndighetsutövning och beslut om tilldelning av resurser. Rätten att besluta om fysisk planering och markanvändning, det vill säga det kommunala plan- och byggmonopolet, innehas också av kommunerna.

2. Kontrollsystem anses vara svaga, vilket försvårar möjligheterna att upptäcka oegentligheter. Det handlar särskilt om svag kommunal revision, en tendens att anställda använder whistleblowing i mindre utsträckning än tidigare (delvis på grund av nya förvaltningsformer och minskad omfattning av det formella skyddet), svag partipolitisk opposition och också mindre granskning från pressens sida.

3. Regelverket avseende korruption, både när det gäller mutlagstiftning och reglerna för offentlig upphandling är ganska svårt att förstå eller tillämpa.

4. Sanktionerna har bedömts vara svaga när det gäller intressekonflikter vid tjänstetillsättningar och upphandling.

5. Ofta följs inte lagen om offentlig upphandling på ett korrekt sätt och många kontrakt som skulle ha varit föremål för anbudsförfarande har upphandlats direkt från särskilda leverantörer och i flera fall där domstolar funnit att förfarandet skulle göras om har myndigheterna helt enkelt struntat i detta och hänvisat till att de redan ingått avtal med den anbudsgivare som vunnit upphandlingen.

Av ovanstående framgår klart att vissa av dessa potentiella svagheter och problem, till exempel när det gäller whistleblowing eller intressekonflikter, inte bara gäller för den kommunala nivån (vilket vi återkommer till i senare kapitel) utan snarare att de har blivit särskilt synliga där (Andersson 2002: 239; Andersson och Erlingsson 2010).

Men i vilken utsträckning stöds detta av data? En analys av avgöranden i domstol avseende mutor har visat att en stor andel av fallen som går till domstol faktiskt rör lokala myndigheter (Andersson (2002: 236). Som framgår av tabell 3 verkar allmänheten anse att kommunerna har större problem än andra enheter inom offentlig sektor. På en särskild fråga om det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning till fördel för sig själva eller sina närmaste, instämde 16 procent av svarspersonerna helt medan 9,7 procent inte alls höll med. Flertalet svarade att de instämde i till stor del eller att de delvis instämde och ganska många svarade att de inte hade någon uppfattning (Survey 2009). En slutsats som kan dras är att även om makroindikatorer baserade på uppfattning ger bilden av Sverige som nästan fritt från korruption, så är medborgarnas intryck mer varierat. En intressant grupp när det gäller att förstå korruption i kommuner är naturligtvis politiker och tjänstemän verksamma i dessa myndigheter.

Under 2008 genomfördes i projektet ”Tillit och korruption i lokalpolitiken” en undersökning av politiker och tjänstemän i nyckelpositioner i samtliga Sveriges 290 kommuner för att få ett grepp om deras uppfattning om läget[3]. Bland resultaten kan nämnas att mer än 80 procent av svarspersonerna helt avvisade uttalandet ”Det är vanligt att kommunala politiker och tjänstemän missbrukar sin ställning för att tillskansa sig själva eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad”, men något färre än 20 procent instämde i varierande grad att det är vanligt förekommande (Erlingsson et. al. 2009: 17).

Om vi istället riktar blicken mot dessa politikers och högre tjänstemäns egna erfarenheter tillfrågades dessa ”Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett

beslut som gynnar den som erbjudit ersättningen?" Omkring 95 procent av svarspersonerna svarade att detta aldrig händer.

Till en del är detta en positiv och låg siffra men en annan tolkning skulle naturligtvis kunna vara att även om det inte är särskilt vanligt så förekommer det korrupta erbjudanden. I anslutning till frågan lämnade också en del av svarspersonerna intressanta kvalitativa kommentarer. Ganska många ansåg att hur man ser på frågorna till stor del beror på var man drar gränsen mellan det som i dessa situationer är ett tillbörlig erbjudande och det som inte är det. Det framfördes också att erbjudanden är mer subtila än vad den ställda frågan gav vid handen. De kunde bestå av teaterbiljetter, deltagande i evenemang eller liknande utan någon som helst koppling till företaget som erbjöd förmånen (Erlingsson et al. 2009: 25). Detta leder oss över till frågan om typerna av korruption i Sverige.

KORRUPTION I SVERIGE – VAD HANDLAR DET OM?

Av många anledningar är det viktigt att inse att korruption kan ta sig olika uttryck. En viktig orsak är att när det gäller att överväga motåtgärder, kan olika typer av korruption kräva olika metoder för bekämpning. Dessutom, vilket vi kommer att se nedan, skiljer människor i realiteten mellan olika typer av korruption.

Som vi har sett ovan är korruption, om vi ska döma av rättsliga data, vanligare i kommunal förvaltning än statlig. När det gäller om politiker eller tjänstemän är inblandade i störst utsträckning visar domstolsavgöranden att de flesta fallen av korruption rör tjänstemän och i mindre utsträckning politiker (Andersson 2002: 236).

I Brås studie (2007: 52–53) identifierades vad flertalet av dem som givit mutor misstänkts för, nämligen att försöka förmå mottagaren att fatta, eller inte fatta, ett visst beslut eller att lämna ut viss information. Ett annat vanligt syfte var att erbjuda förmåner eller stärka relationerna. När det gäller vilka sammanhang korruption förekommer i, svarade försäljning eller inköp för den helt dominerande andelen (61 %) och därefter följde att påverka en rättsprocess (10 %) och att påverka inspektion och tillståndsgivning (7 %).

Genom att studera fall som förekommit i media vet vi också att mycket av diskussionen handlat om huruvida etiska normer, väl så mycket som rättsliga regler, åsidosatts i fall som rört användning av offentliga medel för privata ändamål, till exempel resor, restaurangbesök och ekonomiska förmåner. Ärendena handlar också om nepotism, förskingring av medel, intressekonflikter som påverkar beslut och, även om det inte är vanligt, det förekommer också fall av utpressning (Andersson 2002: 237).

Under de senaste åren har många uppmärksammade fall avslöjats. De tre följande fallen avser i ett fall näringslivet och två gäller offentlig sektor och dess relation med den privata sektorn.

I Göteborgs stad (kommun) avslöjades 2010 flera fall av misstänkt korruption av reportrar från SVT:s program uppdrag granskning. Fram till juni 2011 omfattade åklagarnas utredning tio förundersökningar. Fallen, som rörde mutor, fick stor uppmärksamhet i media. Till följd av detta avgick en politiker och en tjänsteman avskedades. Misstankarna rörde anställda i olika kommunala förvaltningsavdelningar och kommunala bostadsbolag samt entreprenörer inom den privata sektorn. Kommunen presenterade tämligen omgående en ny plan för att stärka den interna kontrollen och göra förvaltningen mer öppen och transparent (Svenska Dagbladet 2011-01-18). I det första fallet som prövades i tingsrätten dömdes chefen för ett kommunalt bostadsbolag vid tiden för det misstänkta brottet för grovt mutbrott efter att ha mottagit förmåner från ett produktions- och handelsbolag i form av gratis tegel vid bygget av ett privat hus. Tingsrätten godtog åklagarens argument att på grund av förmånens värde hade svaranden på ett allvarligt sätt missbrukat en förtroendeställning för egen vinning i syfte att åsidosätta fri och rättvis konkurrens vid framtida upphandlingar (Göteborgs Tingsrätt 2011). Hovrätten däremot delade inte denna uppfattning utan fann att åklagaren inte hade visat att handlingen utgjorde grovt mutbrott. Eftersom målet då inte handlade om grovt mutbrott avvisades det på grund av att det var preskriberat. I domen är det intressant att se hur hovrätten argumenterade rörande punkten om bostadsbolagets verksamhet skulle betraktas som angelägen i bemärkelsen att den var av central betydelse för samhället, så som vanligen är fallet med verksamheter som politiska församlingar beslutat ska bedrivas i offentlig regi. Här fann hovrätten att detta inte självklart gällde verksamheter som bedrevs av ett företag som ägdes av en kommun och att åklagaren inte hade lagt fram bevis för att verksamheten skulle behandlas som en sådan verksamhet som lagen skyddar genom att tillämpa de hårdaste straffen (Hovrätten för Västra Sverige 2011; se även Wångmar, kommande).

Ett annat uppmärksammat fall handlade om byggandet av den nya fotbollsarenan i Solna. I detta ärende hade åtal väckts mot sex personer, bland andra politiker och offentliganställda i Solna stads kommun. Bland åtalspunkterna återfanns grovt mutbrott och medhjälp till grovt mutbrott (Svenska Dagbladet 2011-06-20).

Det tredje fallet handlar om försäljningen av det svenska stridsflygplanet Gripen till Sydafrika, vilken länge varit föremål för misstankar om korruption. Saab

informerade åklagaren om nya detaljer i affären. Saab medgav att 24 miljoner Rand betalats till en konsult i Sydafrika utan att detta redovisats och, enligt koncernchefen, utan att Saab känt till det. Pengarna misstänks ha använts för att muta tjänstemän i eller i närheten av den sydafrikanska regeringen (Dagens Nyheter 2011-06-16). För en internationell betraktare kan detta fall också tjäna som en påminnelse om att det är inte första gången som svenska företag är inblandade i misstänkt korrupta vapenaffärer. Boforsskandalen på 1980-talet, som handlade om vapenförsäljning (haubitsar) till Indien med påstådda stora mutor till höga tjänstemän och politiker i den indiska förvaltningen, hör till de internationellt sett mest omdiskuterade och kända korruptionsfallen.

VAD VET VI OM ORSAKERNA TILL DE AVSLÖJADE FALLEN AV KORRUPTION?

I Brå:s (2007:10) analys av enskilda rättsfall har det bland annat visats att de inblandade personerna ofta hänvisat till bristande kunskap om mutlagstiftningen och om när förmåner blir otillbörliga. När det gäller offentlig upphandling har det varit särskilt relevant när kunskap saknas om reglerna. När detta sammanfaller med låg transparens och bristfällig kontroll har riskerna för korruption ökat och en del personer har utnyttjat tillfället. Intressekonflikter var också en förklarande faktor i många av fallen där de inblandade åsidosatte sin lojalitet mot uppdragsgivaren (Brå 2007: 18, 39, 45).

Brå pekade vidare på att hur offentliga tjänster var organiserade hade betydelse. I flera fall hade en faktor varit att man lagt ut tjänster på entreprenad från offentlig sektor. En blandning av normer från offentlig sektor och näringsliv bidrog också till att öka riskerna. Många företag hade inte förstått vilka regler som gällde när de gjorde affärer med offentlig sektor. Brå påvisar också att det likaledes fanns exempel på hur tjänstemän i offentlig sektor i för hög grad anammat managementkultur och tjänstemän i statliga företag som inte reflekterat över att de omfattades av striktare regler jämfört med sina privata konkurrenter (Brå 2007: 10–11, 39–41). Ett annat viktigt resultat i studien, vilket låg i linje med andra studier, var att svaga kontrollsystem i allmänhet och bristen på särskilda kontrollsystem inriktade på korruption var en vanlig förklaring (Brå 2007: 11; se även Larsson 2009).

Forskning har visat att bristen på intern kontroll ibland har varit ett resultat av medvetna besparingar eller helt enkelt för att man inte förstått dess betydelse. Rutiner har också saknats och förankringen av rutiner, kontrollsystem och hur misstänkta oegentligheter ska rapporteras har varit bristfällig. När ledningen delegerar mycket och detta kombineras med stor frihet för mottagaren av delegeringen och svag uppföljning, leder det till att riskerna för korruption ökar

(t.ex. Bergman and Andersson 2009). Som kommer att framgå nedan har ökad delegering, flexibilitet och handlingsutrymme också varit uttalade mål för reformerna inom offentlig sektor. Andra riskfaktorer som framgår från erfarenheter på kommunal nivå är när de politiska förutsättningarna kännetecknas av att samma parti eller personer suttit vid makten under lång tid, att oppositionen är svag och att den externa kontrollen i form av revision eller granskning från pressens sida är svag (Andersson 2002: 39).

ATTITYDER TILL KORRUPTION: HÖG ELLER LÅG TOLERANS?

Låg tolerans när det gäller korruption är en viktig förebyggande faktor. Den sociala kostnaden för korruption i en miljö är mycket högre när människor tar ställning mot den varför det också blir mer sannolikt att korrupt beteende avslöjas och bestraffas. Om motsatsen gäller och korruption accepteras är det mindre troligt att korrupta affärer avslöjas eller bestraffas (Berg 2010: 92–99; Heidenheimer 1989: 161; Klitgaard 1988:69). Historiskt sett har attityderna i Sverige varit starkt negativa till mutor, men data från World Value Survey (tabell 4) antyder att trenden möjligen går mot att dessa attityder blir något mer toleranta när det gäller mutor och också i jämförelse med genomsnittet för alla länder som ingår, men detta bör tolkas med försiktighet.

TABELL 4. AVSTÅNDSTAGANDE FRÅN MUTOR. ANDEL SVARSPERSONER SOM HÄVDAR ATT TAGANDE AV MUTA I TJÄNSTEUTÖVNING ALDRIG ÄR ACCEPTABELT (PROCENT)

	Undersökningsår (cirka) och undersökningsomgång				
	1980 (1)	1990 (2)	1995 (3)	2000 (4)	2006 (5)
Sverige	74,4	73,8	69,1	68,5	61,4
Alla länder	75,0	74,3	73,3	76,7	71,1

Källa: World Values Surveys 2011. Fråga: Please tell me for each of the following actions whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between, someone accepting a bribe in the course of their duties (1 never justifiable…10 always justifiable))

Från tidigare forskning framgår att även i länder med lite korruption där toleransen för korruption förefaller låg, så varierar toleransen beroende på typen av korruption, särskilt när man går från klara fall av korruption till olika former av nepotism och intressekonflikter vid utövandet av offentliga roller (åsikten om vad som är korrupt varierar också från individ till individ). I Gibbons (1989) visades detta och att olika bakgrundsvariabler påverkar omdömena om hur korrupta olika beteenden är. Resultaten erhölls genom att svarspersoner (studenter) fick utvärdera olika scenarier (fallbeskrivningar) som representerade politiska och administrativa beteenden som beskrivits i litteraturen om korruption. Denna studie upprepades i Sverige med hjälp av samma nio scenarier (med viss anpassning) plus ytterligare ett scenario (Andersson 2002: 110–118). Scenarierna utvärderades genom att som i Gibbons studie låta respondenterna värdera scenarierna med hjälp av dikotoma svarsalternativ (t.ex. korrupt eller icke-korrupt, demokratiskt eller icke-demokratiskt) men dessutom genom att låta respondenterna också bedöma scenarierna utefter en fyrgradig skala för att avgöra hur korrupt svarspersonen ansåg att scenariot var.

De svenska resultaten var att vissa beteenden nästan enhälligt ansågs vara korrupta (eller icke-korrupta) men visade också att det verkar uppfattas som ganska svårt att göra dessa bedömningar. Scenarierna som rankades som de mest, näst mest och tredje mest korrupta gällde mutor, nepotism och en parlamentsledamot som hade en intressekonflikt (jäv). Det fanns också tecken på att bakgrundsförhållanden påverkar respondenternas ställningstaganden, vilket understryker att toleransen varierar med avseende på vilken typ av korruption det handlar om och att vi inte kan ta för givet att korruption har samma betydelse för olika individer[4]. Detta bör ha betydelse för hur vi tänker kring åtgärder för att hålla korruption i schack. Man kan inte nöja sig med att hänvisa till sunt förnuft som ett motmedel mot korruption, eftersom synen på vad som är korruption och vad som är acceptabelt ibland kan skilja sig åt mellan olika personer (Andersson 2002: 110–118).

Vi bör emellertid betänka att nämnda studie genomfördes för ett begränsat antal svarspersoner och att resultaten därför bör tolkas med försiktighet. Å andra sidan verkar även studier i Sverige på senare tid med större antal respondenter bekräfta bilden ovan. I Bauhr och Oscarsson (2011: 91) redovisas resultat från en analys av svenska svarspersoners vilja att acceptera fem scenarier som utvärderats på en sjugradig skala. Det som bedömdes som minst acceptabelt var ett mutscenario medan ett nepotismscenario var mest acceptabelt. Det framgår också att olika typer av nepotismsituationer bedöms något olika vilket också gällde de två mutscenarierna. En offentliganställd som begär en muta för att göra det som ingår i hans eller hennes arbetsuppgifter ansågs av fler

svarspersoner vara helt oacceptabelt (89 %) än en företagare som erbjuder en gåva eller en tjänst till en offentliganställd tjänsteman i samband med en offentlig upphandling (76 %). Scenariot där en offentliganställd läkare låter en vän eller nära släkting gå före i kön ansågs vara helt oacceptabelt av fler svarspersoner (77 %), än när en läkare vid en privatpraktik gör exakt samma sak (59 %). Detta är intressant, inte minst mot bakgrund av diskussionen om möjliga problem som en konsekvens när gränsen mellan offentlig och privat sektor suddas ut (t.ex. Andvig 2002: 2 kap. s. 2). Bakgrundsvariabler visade sig liksom var fallet ovan också påverka resultatet och ett resultat att beakta var att yngre svarspersoner visade sig mer toleranta än äldre (Bauhr och Oscarsson 2011: 92).

SAMMANTAGET EN RELATIVT GOD SITUATION MEN SE UPP!

Hittills har vi i kapitlet försökt ge en bred empirisk översikt över korruption i Sverige. När det gäller den övergripande korruptionsnivån stödjer befintliga uppfattningsbaserade jämförande data den allmänna bilden av Sverige som ett av de mer förskonade länderna i detta avseende. Men vi bör också notera att sådana uppskattningar självklart är svåra att göra. Vi har också fastslagit att sådana resultat inte är detsamma som att säga att det inte förekommer någon korruption. Inte heller betyder det att vi kan ta för givet att det inte kan uppstå stora problem till följd av korruption eller att det inte finns några risker. Tvärtom finns det, som visats ovan, risker som vi behöver vara medvetna om.

Men om vi återvänder till den relativt ljusa bild som målades upp när det gäller uppskattningar av korruptionsnivån i Sverige jämfört med andra länder. Hur kan den förklaras? I korthet har den ljusa bilden ofta förknippats med vissa kännetecken för det svenska samhället, nämligen välstånd, jämlikhet, social sammanhållning, hög tillit människor emellan och till institutioner samt att mutor anses vara oacceptabla. Den offentliga sektorn har i allmänhet uppfattats som ganska effektiv och dess uppgifter utförs på ett opartiskt sätt (World Value Survey 2010: Charon et al. 2011: 21, 30). Dessutom utgör offentlighetsprincipen, som ger medborgare tillgång till allmänna handlingar, och meddelarfriheten för offentliganställda, integrerade delar av svensk förvaltning. JO (Riksdagens ombudsmän) är naturligtvis också ett viktigt medel för att ge medborgare möjlighet till upprättelse och en extra spärr mot överträdelser och dessutom en institution som exporterats över hela världen. Man skulle kunna säga att i Sverige har kontrollen av korruption för det mesta skett genom öppenhet, välinformerade medborgare och med en viktig kontrollfunktion för media via offentlighetsprincipen, snarare än genom formella kontrollsystem, övervakning och revision (även om även dessa naturligtvis också finns). Detta

har demonstrerats av att många skandaler och oegentligheter i Sverige har avslöjats av media snarare än genom formella kontrollmekanismer. Forskning visar också just på betydelsen av öppenhet, ett aktivt civilsamhälle och motsvarande för god samhällsstyrning (t.ex. Charon et al. 2011: 57–60).

Samtidigt som vi pekar på viktiga faktorer som stävjar korruption bör vi emellertid också notera att det finns utmaningar och att förändringar har ägt rum som påverkar dessa faktorer som motverkar korruption.

En sådan viktig förändring utgörs av reformerna inom offentlig sektor som genomförts sedan 1990-talet i Sverige, liksom i många andra länder i Europa. Dessa reformer har i mångt och mycket syftat till större flexibilitet, ökad effektivitet och mindre byråkrati. Medlen för att åstadkomma detta var att minska skillnaden mellan offentlig och privat sektor genom att modeller från näringslivet för förvaltning, regler och organisation i stor utsträckning introducerades i offentlig sektor. Mer tjänster lades ut på privata entreprenörer och verksamheter organiserades som företag i större utsträckning. Men hur är detta relaterat till risk för korruption? Inte på så sätt att dessa reformer i sig måste öka risken för korruption. Däremot påverkar de faktorer som har betydelse för riskerna för korruption (Andersson 2002; Erlingsson 2006). För det första ökade antalet korruptionskänsliga aktiviteter. Offentlig upphandling är ett mycket viktigt instrument i offentlig sektor samtidigt som det är känt att regler ofta inte efterlevs, att legitimiteten hos lagen om offentlig upphandling har varit svag och att sanktionerna har varit ineffektiva. För det andra har transparensen och öppenheten minskat genom att offentlighetsprincipen ofta inte gäller för dessa alternativa former av offentlig förvaltning. Följaktligen gäller inte det skydd för whistleblowing som normalt skulle gälla för whistleblowers i offentliga myndigheter. För det tredje underkastas dessa alternativa organisationsformer inte samma granskning av revision (i kommunal förvaltning) och av media som den traditionella myndighetsförvaltningen. Vidare har man i flera fall inte helt tänkt igenom de anpassningar av kontrollsystemen som krävs och tillämpat dessa konsekvent (Andersson och Bergman 2009; Andersson och Erlingsson 2010).

Att peka på dessa utmaningar och problem betyder inte att allt i dessa reformer var, eller är, fel. Snarare belyser de att riskerna för korruption påverkas, vilket är en viktig fråga att beakta när reformerna utarbetas och genomförs samt att det finns många exempel på att så inte har skett. Slutligen, eftersom det svenska systemet för kontroll och ansvarsutkrävande av politik och förvaltning bygger på öppenhet snarare än formella kontrollsystem bör det leda till eftertanke när reformer försvagar denna viktiga grund för att stävja korruption.

NOTER

1. 147 ärenden fram till den 31 augusti 2006, 202 misstänkta personer varav 74 skäligen misstänkta för brott och 21 domar (Brå 2007: 7)
2. Staten och kommuner/landsting svarar vardera för omkring 45 procent av de samlade offentliga utgifterna (general government expenditure). (OECD 2009: 57)
3. Utvalda svarspersoner utgjordes av sju kategorier, eller personer, i varje kommun. Fyra förtroendevalda (ordförande i kommunstyrelsen, vice ordförande i kommunstyrelsen, kommunfullmäktiges ordförande och kommunrevisionens ordförande) och tre chefer (kommunchefer, ekonomichefer och personalchefer) (Erlingsson et al. 2008b: 15)
4. Bakgrunds- eller oberoende variabler var ålder, kön, bostadsort under uppväxten (både region och typ av ort), social bakgrund, tillfredsställelse med hur demokratin fungerar, uppfattning om huruvida politiker bryr sig om svarspersonens åsikter, tillit till andra personer (interpersonal trust), uppfattning om korruptionen har ökat under de senaste tio åren, en moralisk fråga och politisk kunskap. Variablerna för demokrati, ökad korruption och partipreferens var mest förknippade med de olika scenarierna (Andersson 2002: 116).
5. 160 studenter i statsvetenskap.

REFERENSER

Alam, M. Shahid (1995). “A theory of limits on corruption and some applications”, Kyklos 48 (3): 419-435.

Andersson, Staffan (2002). Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change (PhD dissertation), Umeå University: Department of Political Science (ISBN 91-7305-265-5).

Andersson, Staffan & Torbjörn Bergman (2009). "Controlling Corruption in the Public Sector", Scandinavian Political Studies 32(1): 45–70.

Andersson, Staffan & Paul M. Heywood (2009). "The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption", Political Studies 57 (4): 746-767.

Andersson, Staffan & Gissur Ó Erlingsson (2010). Förvaltningsreformer och korruptionsrisker, pp. 192-234 i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó. Erlingsson & Mats Sjölin, (red) Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Stockholm: Norstedts.

Andvig, Jens. C. (2005) ‘ “A House of Straw, Sticks or Bricks”? Some Notes on Corruption Empirics’, NUPI working paper 678.

Andvig, Jens C. (2002). Globalisation, global and international corruption - Any links?, Oslo: Utenriksdepartementet.

Bauhr, Monika & Henrik Oscarsson (2011), "Svenska folkets syn på korruption", 85-95 i Holmberg, Sören, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson, red., Lycksalighetens ö. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Bergh, Andreas (2010). "Korruptionsbekämpning i kommunalpolitiken: lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap", s. 83-108 i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin, red. Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Stockholm: Norstedts.

Brå 2007. Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk, Rapport 2007:21, Brottsförebyggande rådet.

Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Bo Rothstein (2011). Korruption i Europa. En analys

av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater, Sieps rapport 2011:5.

Dagens Nyheter 2011-06-16. "Saab medger mutor till Sydafrika", internet 2011-06-16, http://www.dn.se/ekonomi/saab-medger-mutor-till-sydafrika

Erlingsson, Gissur Ó. (2006). "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband?" Kommunal Ekonomi och Politik, nr 3, 7-40.

Erlingsson, Gissur Ó., Andreas Bergh & Mats Sjölin (2008a). "Public Corruption in Swedish Municipalities - Trouble Looming on the Horizon?", Local Government Studies 34 (5): 595-608.

Erlingsson, Gissur Ó., Mats Sjölin, Staffan Andersson & Andreas Bergh (2008b). "Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Teoretiska förväntningar och lokala eliters subjektiva bedömningar", Uppsats för presentation vid NOPSA, Tromsø den 6-9 augusti 2008.

Göteborgs Tingsrätt 2011. Mål nr 14942-10, Dom 2011-04-28 meddelad i Göteborg.

Heywood, Paul & Ivan Krastev (2006). "Political Scandals and Corruption" i Heywood, Paul M, Erik Jones, Martin Rhodes & Ulrich Sedelmeier, red, Developments in European Politics, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Heidenheimer, Arnold J. (1989). "Perspectives on the Perception of Corruption", s. 149-163 i Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, & Victor LeVine, red, Political Corruption: A Handbook, NewBrunswick: Transaction publishers.

Hovrätten för Västra Sverige, 2011. Dom 2011-09-16, mål nummer B 2778-11.

Johnston, Michael (2005). 'Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited', i Von Alemann, U., red., Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Johnston, Michael (2005). Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Klitgaard, Robert (1988). Controlling corruption, London: University of California Press Ltd.

Larsson, Kjell (2006). "Regeringen är okunnig om korruptionen i statliga bolag", DN-debatt. Dagens Nyheter 2006-05-03.

Miller,W. L., A. B. Grodeland,. & T. Y. Koshechkina (2001). A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-Communist Europe. Budapest: CEU Press.

OECD 2009. Governmentat a Glance 2009, Paris: OECD

Oscarsson, Henrik (2010)."Mutor och korruption", i Holmberg, Sören & Lennart Weibull, eds., Nordiskt ljus. Trettiosju kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr. 50. Göteborgs universitet.

Svenska Dagbladet 2011-01-18. "Första åtalet i Göteborgshärvan" (Alexandra Hernadi), internet 2011-06-28, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsta-atalet-i-goteborgshar-van_5873711.svd

Svenska Dagbladet 2011-06-20. "Åtal för grovt mutbrott kring nationalarenan" (Alexandra Hernadi), internet 2011-06-20, http://www.svd.se/naringsliv/atal-for-grovt-mutbrott-kring-nationalarenan_6226707.svd

Tina Søreide (2006). Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices CMI Working Paper WP 2006: 1, Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Transparency International 2006. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006.

Transparency International 2007. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Wångmar, Erik (kommande). Fall av korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011, Stockholm: Santérus Förlag.

Weber Abramo, Claudio (2007). How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us? Economics Discussion Papers 2007-19, internet 2007-10-20, http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers

World Value Survey 2010. Interpersonal trust http://www.jdsurvey.net/jds/jdsurveyMaps.jsp?Idioma=I&SeccionTexto=0404&NOID=104

World Values Surveys: Online Data analysis, internet 2011-06-28, http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalize.jsp

ANTIKORRUPTION: ARBETET MOT KORRUPTION

4. ANTIKORRUPTION: ARBETET MOT KORRUPTION

Staffan Andersson

Hur har arbetet mot korruption tett sig de fem senaste åren i Sverige? Vilka har drivkrafterna varit?

Traditionellt har inte korruptionsfrågor stått särskilt högt på den inrikespolitiska dagordningen, ej heller när förvaltningsreformer diskuterats. Men när det gäller bistånd och internationell handel har frågan ständig aktualitet. Sverige är en aktiv medlem av internationella organisationer som på olika sätt arbetar mot korruption internationellt (Nygren 2011). Sverige var bland de starkaste förespråkarna för den Världsbanksstrategi för god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning som antogs våren 2007 (regeringen 2008: 57). I Sveriges politik för global utveckling är arbetet mot korruption en viktig del och den svenska regeringen menar att traditionen av öppenhet och internationell inriktning ger Sverige en bra möjlighet att bidra till positiv utveckling på området. Man betonar också att svenska företags bidrag i utvecklingsländer förstärks om man agerar ansvarsfullt och följer internationella riktlinjer när det gäller korruptionsbekämpning (regeringen 2008: 23)[1].

I Sverige finns inte någon formell nationell samordnad antikorruptionsstrategi där någon myndighet eller något departement har ett övergripande ansvar. I stället är ansvaret fördelat beroende på fråga. Justitiedepartementet ansvarar för lagstiftningen om mutbrott och bestickning och har huvudansvaret för Sveriges arbete mot internationell korruption i EU, Europarådet och, i samråd med UD, FN. Finansdepartementet och Utrikesdepartementet bereder svenska ståndpunkter i de internationella finansiella institutionerna (Regeringskansliet 2010a). Utrikesdepartementet är huvudansvarigt för antikorruptionsarbetet i OECD:s arbetsgrupp mot bestickning, för OECD:s riktlinjer för multinationella företag och för översynsmekanismen för FN-konventionen mot korruption. Man har också en grupp, Globalt ansvar, som arbetar med frågor om företagens sociala ansvar, inklusive korruptionsbekämpning (Regeringskansliet 2010a; Regeringskansliet 2005; Ward 2005).

Denna bild måste naturligen ses i förhållande till korruptionsproblemets vidd och behovet av reformer och lagstiftning på området. Som vi redan konstaterat (kapitlet Korruption i Sverige) är det dock väldigt svårt att säga hur utbredd den verkliga korruptionen är. Sverige har av de flesta bedömningar, som ofta bygger på expertuppskattningar av korruption, ansetts mer förskonat från korruption än de flesta andra länder. Det finns också data som har indikerat att medborgarna i Sverige gjort en liknande bedömning som myndigheterna vad gäller behovet av åtgärder och effektiviteten i svensk korruptionsbekämpning. Svenskarna var enligt tidigare mätningar 2007 mer positiva till effektiviteten i regeringens antikorruptionsåtgärder än vad som var snittet för EU-länderna i samma undersökning (Transparency International 2007: 24). Men det bör noteras att denna mätning ligger många år tillbaka i tiden och inte säger hur uppfattningarna ser ut idag. Andra mätningar av attityder till korruption visar också på allmänheten tror att korruption förekommer och att det finns problem.

Intresset och uppmärksamheten kring korruptionsproblem har också ökat över en 15-årsperiod. Inställningen att korruption inte förekommer har motverkats av konkreta korruptionsfall runtom i landet. Korruptionsskandaler på 1990-talet, framförallt på den kommunala nivån, har haft betydelse (bland annat Motala kommun, Landstinget i Älvsborg och länstrafiken i Gävleborg) liksom flera senare fall där korruptionsfallen i Göteborg, som framförallt gällt misstankar om en utbredd förekomst av mutor i samband med upphandling av byggtjänster, fått väldigt stor uppmärksamhet. I takt med att oegentligheter och korruption har exponerats har det blivit svårare att vidhålla inställningen att det inte fins några korruptionsproblem.

Å ena sidan kan man säga att det inte gjorts särskilt stora förändringar eller initiativ på lagstiftningsområdet de senaste fem åren. Å andra sidan kan man peka på att det skedde en hel del initiativ från myndigheters sida fram till 2006 och att Sverige tillträdde flera internationella konventioner och överenskommelser med syfte att bekämpa korruption. För att nämna några förändringar så var inrättandet av Riksrevisionen 2003 en stor reform av revision och granskning av offentlig förvaltning. Inrättandet stärkte oberoendet i offentlig förvaltning och riksdagens centrala roll i granskningen av regeringens styrning av förvaltningen förstärktes ytterligare. När det gäller åtgärder mer direkt inriktade på bekämpning av oegentligheter och korruption är inrättandet av riksenheten mot korruption 2003 hos åklagarmyndigheten med nationellt ansvar för korruptionsmål ett viktigt steg. Dessutom har det alldeles nyligen också skett flera initiativ – bland annat har Utredningen om mutor presenterat sitt betänkande som innehåller förslag till förändrad lagstiftning och en uppförandekod för näringslivet.

Några viktiga iakttagelser kan göras kring vad det är som drivit de reform- och lagstiftningsinitiativ som skett i Sverige där den internationella dimensionen har haft en viktig betydelse. Inte minst har den haft stor betydelse genom den stora vikt som internationella organisationer, mellanstatliga såväl som ickestatliga, tillmätt frågor om att förebygga korruption. Som vi kommer att se nedan påverkas också näringslivet och det civila samhället av vad som händer på antikorruptionsområdet i andra länder och organisationer. Internationellt samarbete innebär att Sverige är med i en rad konventioner och sammanhang kring korruption, såsom OECD:s konvention mot mutor i affärer som görs utomlands. Detta samarbete och de utvärderingssamarbeten som länderna gör inom detta har haft stor påverkan på Sveriges agerande[2]. Ett exempel är samarbetet inom Europarådets grupp mot korruption, Greco, som tidigt identifierade brister i den svenska utredningskompetensen kring korruption och senare riktade kritik mot den svenska avsaknaden av reglering kring bidrag till partier och valkandidater och redovisning av detta. Greco konstaterade 2011 att Sverige inte genomfört en enda av de sju rekommendationer som Greco anfört i en tidigare utvärdering (Greco 2011). Mycket talar nu för att den frivilliga överenskommelsen mellan Sveriges sju av riksdagens partier kommer anpassas i någon form så att bidrag över 20 000 kronor redovisas, och eventuellt kan lagstiftning införas på sikt (Dagens Nyheter 2011-04-28).

Den ökade internationella uppmärksamheten på korruption under 1990-talet gjorde att uppmärksamheten ökade även i Sverige. Flera skandaler avslöjades också, framförallt på lokal och regional nivå, men även nationellt. Den ökade exponeringen av korruption i Sverige, framförallt via journalisters arbete, har också i sig inneburit att frågan hamnade något högre på dagordningen än tidigare. Samtidigt har statsmakterna haft svårt att bestämma hur man ska förhålla sig till problemen på den kommunala nivån: det kommunala självstyret är här en viktig aspekt att beakta. Över tid kan dock sägas att den ökade exponeringen av korruptionsskandaler i sig har påverkat initiativ kring korruption och dess bekämpning.

Den internationella dimensionen har också haft en annan effekt: att korruption framförallt setts som ett internationellt problem och att inte mycket behöver göras i Sverige. Sverige har snarare ansetts sig kunna luta sig mot att vara ”bäst eller bland de bästa i klassen”. Transparency Internationals Corruption Perception Index (CPI) har använts för att visa att så är fallet (se t.ex. om CPI och svenskarnas självbild i BBC 2010). Till exempel sade Justitiedepartementet i sin redovisning av regeringens åtgärder med anledning av Grecos rekommendationer kring partifinansiering att självregleringen fungerat bra och hänvisade till Sveriges goda resultat i termer av CPI (se mer om parti-

finansieringsfrågor i Politiska partier). Utan att bestrida att Sverige tycks ha haft mindre problem med otillbörligt inflytande via partibidrag än i en del andra europeiska länder så kan påpekas att det är viktigt att vara mycket försiktig med hur man tolkar CPI. CPI:s huvudsakliga styrka har legat i att skapa uppmärksamhet och verkligen sätta korruptionsfrågan på dagordningen. Men den är inte en mätning av faktisk korruption och i tolkningen måste man beakta att vissa typer av korruption lättare än andra fångas i en sådan mätning, att en sådan mätning inte kan säga mycket om korruptionsrisker (var de finns och varför), var problemen är störst (funktioner/sektorer) och vilka typer av korruption som är vanligast. Därför utgör den knappast någon bra grund i diskussioner om policy på detta område (e.g. Andvig 2005; Galtung 2006; Andersson och Heywood 2009). Det är också viktigt att inte likställa CPI:s resultat med att problemen finns utanför landets gränser.

Nedan presenteras mer om de olika initiativ som har ägt rum i Sverige under senare år, med tonvikt på 2006 och framåt, från myndigheter men också inom näringsliv och civila samhället. Detta ska inte ses som en helt uttömmande lista över alla initiativ som förekommit, men de stora dragen finns med. I de enskilda kapitel som följer senare i studien tas också dessa saker upp i viss mån.

MYNDIGHETER: REFORMER OCH INITIATIV TILL LAGSTIFTNING

Sveriges regering uttrycker höga ambitioner för kampen mot korruptionen i det internationella samarbetet, vilket man också ser som en naturligt led i de förpliktelser som följer av tillträdet till konventioner i OECD, Europarådet, EU och FN (Regeringskansliet 2010b).

OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden från 1997, som kräver kriminalisering av bestickning (att ge mutor), har varit ett initiativ med direkt inflytande på länders reglering av korruption, däribland Sverige. Den har också påverkat hur företag kan agera utomlands (Regeringskansliet 2006). Som ett led i deltagandet i konventionen granskades Sverige 2005 (rapport 2007) och blir föremål för ny granskning 2012 (Regeringskansliet 2010c).

2007 tillträdde Sverige FN:s konvention mot korruption (från 2005) och en översyn av Sveriges efterlevnad gjordes 2010 (Regeringskansliet 2010c). Inom ramen för FN-samarbetet finns också initiativet Global Compact som uppmanar företag att låta sin verksamhet vägledas av tio grundläggande principer om mänskliga rättigheter, arbetsrätt, hållbar miljö och bekämpande av korruption. Mer än 8000 företag och andra organisationer är i dag medlemmar i Global

Compact, varav 109[3] svenska (www.unglobalcompact.org; Regeringskansliet 2010c). Sverige är en stor bidragsgivare till projektet.

Genom samarbetet i EU är Sverige är en del av bedrägerikonventionen från 1995 liksom en konvention mot korruption med syfte att förbättra det rättsliga samarbetet mellan medlemsländerna. EU arbetar även mot korruption inom privat sektor och med att stärka de nuvarande korruptionsinstrumenten (Regeringskansliet 2010c).

Europarådet har utarbetat en straffrättslig konvention och en civilrättslig konvention mot korruption som Sverige har ratificerat. Ministerkommittén antog 1997 tjugo vägledande principer för kampen mot korruption. Ministerrådet har antagit flera rekommendationer till medlemsstaterna, till exempel en uppförandekod för offentliga tjänstemän (2000) och gemensamma regler mot korruption i finansieringen av politiska partier och valkampanjer (2003) (Regeringskansliet 2010c).

Ett annat exempel på internationellt samarbete, inom biståndsområdet, är ett webbaserat antikorruptionscenter, www.u4.no, som bedriver forskning och kursverksamhet för biståndsmyndigheter i samarbetsländerna (däribland Sida i Sverige) (Regeringskansliet 2010c).

Det är således en rad internationella instrument som på olika sätt påverkar såväl det internationella som det nationella svenska arbetet mot korruption. Detta görs inte minst genom de utvärderingssystem som till exempel FN, Europarådet och OECD har där staternas efterlevande av konventionerna och behov av åtgärder utvärderas. Ett exempel på hur detta sker och effekter av det är Europarådets grupp mot korruption, Greco, som vid flera tillfällen utvärderat Sverige. I utvärderingen 2001 påtalades behovet av bättre och mer specialiserad utredningskapacitet för att utreda och lagföra korruptionsbrott (Greco 2001: 21). 2009 poängterades behovet av en översyn av gällande lagstiftnings tydlighet och precision, avsaknaden av kriminalisering av handel med inflytande och problemet med att Sverige kräver dubbel straffbarhet vid korruptionsbrott begångna i utlandet (i de två senare har Sverige reserverat sig vid antagande av konventionerna) (Greco 2009a: 16–17). Greco har också pekat på bristfälliga bestämmelser kring höga statstjänstemäns rörelse från höga statliga poster till tjänster i det privata näringslivet samtidigt som man poängterat att det inte innebär att det måste lösas med generell lagstiftning om ”karantänstider”. Frågan har delvis behandlats i det av regeringen initierade projektet om offentligt etos i offentlig sektor (Greco 2009c: 2–3). 2011 inledde Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi en utredning i

denna fråga (ESO 2011; Riksdag och Departement 2011-03-21). Som redan nämnts har Greco också påtalat avsaknaden av lagreglering av bidrag till valkandidater och politiska partier och öppen redovisning av dessa i enlighet med ett av Europarådets ministerkommitté antaget instrument (Greco 2009b: 18). Här gav Greco sju rekommendationer för Sverige att genomföra till 2010, men vid uppföljningsrundan konstaterade Greco (2011) att Sverige inte genomfört någon av förändringarna varpå man riktade stark kritik och krävde en ny redovisning i slutet av 2011 från Sveriges sida.

Det är redan tydligt att svenska antikorruptionsinitiativ påverkats eller tagit intryck av rekommendationer från internationella utvärderingar. Det gäller också det stora initiativet under senare år, Utredningen om mutor, som tillsattes av regeringen 2009. Syftet var att göra lagstiftningen om mutbrott och bestickning mer ändamålsenlig och lättillgänglig med tydliga kriterier för straffansvar. I uppdraget ingick också att utreda behov och lämplighet av reglering av handel med inflytande, och att ta fram förslag till en kod för beslutspåverkan inom näringslivet (SOU 2010:38, s. 243). Utredningens förslag är dock inte att införa en särskild reglering av handel med inflytande. I stället anses detta hanteras genom att de föreslagna bestämmelserna om mutbrott inkluderar att ”…den ådrar sig straffansvar som erbjuder, lovar eller lämnar en förmån till någon för att denne på ett otillbörligt sätt ska påverkar myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Det samma gäller den som begär, godtar ett löfte om eller tar emot sådan ersättning.” (SOU 2010:38, s. 20).

Utredningens föreslag är att brottsbalkens tionde kapitel om förskingring och annan trolöshet också inordnar bestämmelserna om mutbrott. Den tidigare uppdelningen – där mutbrott hanterades i 20:e kapitlet, bestickning i 17:e kapitlet och där det fanns många korsvisa hänvisningar mellan paragraferna som har kritiserats för att vara svårbegripliga – försvinner, liksom begreppet bestickning. En ny bestämmelse föreslås som gäller vårdslös finansiering av muta. Dessutom innehåller betänkandet ett förslag till en svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner som ska utgöra en del av näringslivets självreglering. Tanken är att den föreslagna, samlade regleringen i brottsbalken i kombination med den föreslagna koden ska ge klarare besked om vad som innebär tillåten och otillåten påverkan på myndighetsutövning och offentlig upphandling, och därmed minska den kritiserade svårtydbarheten kring otillbörlighetsbegreppet (Regeringskansliet 2010d). Andra frågor där det har rests önskemål om översyn, som whistleblowing och höjning av företagsbot, ansåg utredningen inte ligga inom ramen för dess uppdrag[4]. Regeringens proposition i ärendet lär presenteras för riksdagen under 2011 (Nygren 2011).

Utöver detta har några andra initiativ tagits. På upphandlingsområdet infördes 2010 mekanismer, i linje med EU:s intentioner, för att förstärka möjligheterna att beivra överträdelser, vilket innebär att upphandlingsskadeavgifter har införts för att bland annat kunna beivra otillåtna direktupphandlingar och Konkurrensverket har fått talerätt i mål om sådana upphandlingsskadeavgifter (regeringen 2010: 43).

Konstitutionsutskottet (2011) tillstyrkte 2011 i sitt betänkande en motion om whistleblowing och uppmanade riksdagen att göra ett tillkännagivande för regeringen att göra en översyn av det rättsliga skyddet för personer som slår larm om oegentligheter och korruption. Den nuvarande regleringen omfattar inte alls anställda i privat sektor.

2008 gjorde riksdagens ledamöter den tidigare frivilliga registreringen av ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen obligatorisk (SFS 1996:810). En fråga som också kan tänkas påverka ledamöternas intressen är skulder, men där har riksdagen valt att inte införa någon reglering (Riksdagen 2007/2008). Registreringen kan ses som ett led i att öka öppenheten kring vilka intressen som kan tänkas påverka ledamöterna som traditionellt har haft och fortfarande har en fri och oreglerad roll.

Angående brottsbekämpning kommer polismyndigheten, på liknande sätt som åklagarmyndigheten, att omorganisera sitt arbete mot korruption och med start 2011 inrätta en enhet med nationellt ansvar som kommer att jobba med alla korruptionsutredningar för att stärka kompetens och resurser på det området. Tanken är också att enheten ska jobba aktivare och mer underrättelsebaserat än tidigare (Andersson 2011). Dessutom har Säkerhetspolisen sedan några år tillbaka uppdraget att motverka otillåten påverkan, vilket även inrymmer korruption, gentemot myndigheters beslutsfattande, journalisters yrkesutövning samt politikers och enskilda personers fri- och rättigheter (Säkerhetspolisen 2010).

Andra relevanta initiativ har tagits inom regeringen och förvaltningen. Regeringen har som ambition att utveckla den statliga förvaltningskulturen med fokus på värdegrunds- och etikfrågor. Krus (Kompetensrådet för utveckling i staten) har lett uppdraget att samordna och leda detta projekt 2009–2011 (regeringen 2009; Krus 2009). Likaså har riksenheten mot korruption tagit initiativ till ett statligt nätverk mot korruption som samordnas av Krus. På den kommunala nivån har regeringen under 2011 gett Statskontoret i uppdrag att ta fram underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner

och landsting (regeringen 2011). Vad gäller fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer på myndighetsområdet så ligger fokus framförallt på frågor om att hantera och förebygga hot och våld (yttre angrepp) och mindre på korruption, där egen personal också kan vara gärningsperson (e.g. Arbetsmiljöverket 2011; Jusek 2011; Wikman et al. 2010). I ett svenskt perspektiv kan också noteras att det som ofta benämns som vänskapskorruption, det vill säga missbruk av kontakter och att relationer odlas för att missbrukas, är en gråzon för korruption som är både förbisedd och svårhanterlig.

DET CIVILA SAMHÄLLET

Att bedriva upplysning och bekämpa korruption har inte haft särskilt hög prioritet i det civila samhället. Genom remissystemet har det civila samhället möjlighet att yttra sig och påverka (Se mer i Regering, Riksdag: Ansvarsutkrävande), men där har inte korruptionsfrågor varit särskilt framträdande. Detsamma gäller det civila samhällets möjlighet att i enskilda frågor utkräva ansvar genom att uppmärksamma frågor och skapa debatt: aktiviteten har varit ganska låg när det gäller korruptionsfrågor men ökande.

Frågan har heller inte stått särskilt högt upp på dagordningen i olika organisationers interna arbete. Stora organisationer inom det civila samhället har också kritiserats för att ha dålig intern kontroll (e.g. Svenska Dagbladet 2010-01-15). Ett problem i sammanhanget är att skyddet för whistleblowers är outvecklat, och det är få som slår larm om oegentligheter. Men det sker en utveckling på området. Inom flera större organisationer pågår ett arbete mot korruption. Rädda Barnen har till exempel antagit etiska riktlinjer som gäller alla inom organisationen och de som organisationen anlitar. I riktlinjerna ingår att ”i alla sammanhang motverka korruption, mutor, utnyttjande av tjänsteställning och partiskhet” (Rädda Barnen 2007:3). Inom Röda Korset finns numer ett förebyggande internt arbete mot korruption och mekanismer för whistleblowing om överträdelser skett mot lagar eller organisationens uppförandekod. Den som inte upplever sig kunna använda de interna rapporteringskanalerna har även möjlighet att vända sig till en extern part utan att uppge vem man är (Röda Korset 2011a:2; 2011b; Kollega 2010-11-30).

I det civila samhället har också tillkomsten av den svenska avdelningen av Transparency International 2004 inneburit att en organisation tillkommit som särskilt engagerar sig just i frågor om förebyggande och bekämpning av korruption. Man ser sin uppgift som att ”sprida kunskap om korruptionens skadliga verkningar och verka för ökad transparens i såväl offentlig som privat

sektor." (www.transparency-se.org). Man samverkar på olika sätt med det omgivande samhället för att påverka allmänhet, politiker och andra makthavare att engagera sig mot korruption. Den svenska avdelningen har bland annat argumenterat för ökade utredningsresurser gällande korruption genom att stärka riksenheten mot korruption, förbättrat skydd för whistleblowers, att den kommunala revisionens oberoende förstärks och att den dubbla straffriheten för svenskars givande av mutor utomlands avskaffas (Engfeldt et al. 2010). Vidare delar man sedan 2007 ut ett årligt pris, Årets visselpipa, till personer som avslöjat oegentligheter och korruption[5].

Bilden av korruptionsfrågor och arbete mot korruption som relativt lågt prioriterade områden speglar framförallt hur det sett ut i svenska organisationers arbete inom landet. Denna bild gäller dock inte organisationer som är verksamma inom internationellt samarbete och biståndsarbete. Där har dessa frågor aktualiserats tidigare och stått högre upp på dagordningen, inte minst genom att man i många fall haft att hantera en korruptionsproblematik på ett än mer påtagligt sätt än i Sverige och att det funnits en tydlig internationell påverkan i denna riktning. I Sidas statliga biståndsprogram har bekämpning av korruption varit prioriterat, liksom inom de flesta andra svenska biståndsorganisationer där det civila samhällets roll för antikorruption och demokratiutveckling betonats[6].

NÄRINGSLIVET

Frågor om etik och socialt ansvar har fått allt mer uppmärksamhet inom näringslivet och allt fler företag jobbar med dessa frågor. I ökad utsträckning har också korruptionsförebyggning blivit en del av detta arbete, som ofta går under sin engelska benämning Corporate Social Responsibility (e.g. Svensk Handel odaterad). Utvecklingen inom näringslivssektorn mot att ha koder, analysera risker, ta ansvar för sina mellanhänder och agenter och att ha rapporteringskanaler för oegentligheter har varit mycket stark (Nygren 2011). Detta arbete har drivits på av en internationell utveckling där mellanstatliga organisationer, näringslivets samarbetsorganisationer som till exempel den internationella handelskammaren och andra ickestatliga internationella organisationer i allt större grad har kommit att betona betydelsen av dessa frågor.

När det gäller korruption kan också noteras att agerande av enskilda stater, särskilt USA, har fått betydelse internationellt och för svenska företag. När det gäller exempelvis whistleblowing så har antalet svenska företag som infört tipssystem ökat sedan 2007, när amerikanska regler just började kräva att börsnoterade företag skulle ha kanaler för sina anställda att tipsa, och särskilt

sedan november 2010 då arbetsgivare fritt får införa sådana system förutsatt att Personuppgiftslagen följs. Idag (2011) har runt 200 svenska företag whistleblowingkanaler (som inte bör förväxlas med diskussionen om behovet av lagskydd för whistleblowers).

Det faktum att företag som inte prioriterar att hantera korruptionsrisker och saknar utförliga etiska riktlinjer kan riskera att utestängas från marknader har ökat intresset för dessa frågor. Ett gott antikorruptionsarbete blir en typ av konkurrensmedel. Krav kommer från kunder, finansiärer och medarbetare. När det gäller hur vanligt det är att personal i företag får träning i att motverka korruption hamnar Sverige på genomsnittet av 23 europeiska länder enligt en undersökning av Ernst & Young (2011: 15). I en intervju uttrycktes med anknytning till internationellt verksamma svenska företag att: ”Jag bedömer att utvecklingen har gått så långt att ett stort svenskt företag inte har råd att hålla sig med någon annan politik än en nolltoleranspolitik mot korruption. Och den politiken måste tillämpas lika i alla länder där man verkar.” (Nygren 2011).

Hur ser då näringslivets deltagande och engagemang ut när det gäller statens antikorruptionsarbete och förebyggandet av korruption i Sverige?

En intervjuperson menar att antikorruptionsfrågan förekommer när näringslivet möter regeringen, men att det snarare handlar om bedrägeri och stölder från bolagen än korruption (Korsell 2011). Intresset för frågor om korruption och hantering av dem varierar dock mellan branscher och företag, där graden av erfarenheter av skandaler och korruption har betydelse (König 2011). Att större företag, ofta med internationell verksamhet, vänder sig till regeringen för att få stöd för sitt arbete tillhör undantagen. Det är vanligare att företag och branschorganisationer vänder sig till regeringen för att klaga på att regelverk och riktlinjer antingen är otydliga eller för omfattande. Företagen upplever att det många gånger är svårt att veta var gränser går för det tillåtna (Lindhe 2011). Frågan är tudelad: även om det finns ett intresse hos företag att minska oegentligheter så är man lite försiktig med att framstå som att det finns problem som är svåra att hantera och att staten eller myndigheter bör göra mer; risken från företagens utgångspunkt är att staten eller myndigheterna involverar sig på områden som idag sköts med självreglering (Korsell 2011).

Rent konstitutionellt har näringslivets organisationer möjlighet att delta i utredningar, ge synpunkter, bidra med expertis och även komma med synpunkter som remissinstans (RF 7 kap. 2§; se Regeringen). I arbetet med att ta fram en ny näringslivskod (se ovan) har staten gett näringslivet ett stort ansvar för att utveckla etiska koder. I denna utredning spelade representanter för näringslivet (till ex-

empel Svenskt näringsliv, Företagarna, Svenska bankföreningen och Svensk handel) en viktig roll i arbetsgruppen som tillsammans med utredaren tog fram förslaget till ny kod om gåvor, belöningar och andra förmåner. Koden ska vara en del av näringslivets självreglering där företagen får vägledning om vad som är godtagbara respektive förkastliga förmåner att ge i syfte att främja sin affärsverksamhet liksom förebyggande åtgärder och samarbetspartners (SOU 2010: 38, s. 21–22). Här pekade en intervjuperson på ett potentiellt problem med att Sveriges kommuner och landsting inte varit representerat i arbetsgruppen, vilket riskerar göra kunskapen och beredskapen att hantera oegentligheter ojämn mellan privata och offentliga verksamheter (Lindhe 2011).

Institutet mot mutor (2011) är en ideell näringslivsorganisation som inrättades 1923, med Stockholms handelskammare, Svensk handel och Svenskt näringsliv som huvudmän[7]. Institutet deltog förutom som expert i Utredningen om mutor, också med en ledamot i utredningens arbetsgrupp som arbetade fram förslaget till näringslivskod (SOU 2010: 38). Man har under en lång tid haft en särställning vad gäller att informera företag, organisationer, myndigheter och massmedier om dessa frågor som rör mutor och otillbörliga förmåner. Man har också varit drivande i den offentliga debatten för att få till stånd en utredning om förändring av mutlagstiftningen (Institutet Mot Mutor 2006) vilket sedermera skedde 2009 (se ovan).

NOTER

1. Ett initiativ på handelsområdet är en webbportal där det finns landprofiler som ska vara till hjälp för företag som är verksamma eller planerar verksamhet på de nya tillväxtmarknaderna och i utvecklingsländer. Detta sker i samarbete med Danmark, Norge, Tyskland, Österrike och Storbritannien (www.business-anti-corruption.com).
2. Ett tidigt exempel är avskaffandet av den möjlighet som fanns i Sverige att dra av kostnader för korruption, där det internationella arbetet för att harmonisera regler, framförallt inom OECD, innebar att detta avskaffades. Inkomstskattelagen innehåller ett uttryckligt förbud mot att göra sådana avdrag (SFS 1999:1229, 9 kap. 10§).
3. Den 6 juni 2011
4. Nuvarande regler trädde i kraft 2006 då de innebar skärpta möjligheter för företagsbot (10 miljoner sek) (Brottsbalken 36 kap. 8§)
5. Även andra delar ut liknande priser: se till exempel Tidningen Kollega 2009-02-11
6. Som exempel kan här ges Forum Syds (2008) antikorruptionspolicy, som bland annat innehåller riktlinjer för hur korruption ska bekämpas i allmänhet men också i den egna organisationen och man har en uttalad ”anti-corruption code of practise”.
7. Institutet mot Mutor (2011) anger sin uppgift som att sträva efter god sed för beslutspåverkan inom näringslivet och samhället och att motverka att mutor och otillbörliga förmåner används för att påverka beslut.

REFERENSER

Intervjuer och muntliga redogörelser

Korsell, Lars, 2011. Chefsjurist och chef för Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet vid Brottsförebyggande rådet, intervjuad av Glenn Sjöstrand 9-6-2011.

Lindhe, Thorbjörn, 2011. Kanslichef vid Institutet Mot Mutor/Stockholms Handelskammare, intervjuad av Glenn Sjöstrand 16-6-2011.

König, Louise 2011. Strategic Corporate Responsibility Consultant, Solberg Kommunikation AB, Expert på CSR och miljöfrågor, intervjuad av Glenn Sjöstrand 13-6-2011.

Nygren, Birgitta, 2011. Ambassadör vid Utrikesdepartementet, intervjuad av Staffan Andersson, 12-5-2011.

Andersson, Arne 2011. Chef för kriminalpolisenheten vid Rikskriminalpolisen, Redogörelse vid Nordiskt seminarium om korruption, Åklagarmyndigheten, Stockholm 13 april 2011.

Tryckta källor

Andersson, Staffan & Paul M Heywood (2009). "The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption", Political Studies 57 (4): 746-767.

Andvig, Jens Christopher (2005) ' "A House of Straw, Sticks or Bricks"? Some Notes on Corruption Empirics', NUPI working paper 678.

Arbetsmiljöverket 2011. Hot och våld. Internet 2011-09-14, http://www.av.se/teman/hotochvald/

BBC 2010. "Extreme world: Is Sweden as clean as it seems?", BBC News 2010-12-09, internet 2011-05-23, http://www.bbc.co.uk/news/world-11949956?print=true

Engfeldt, Lars-Göran et al. 2010. "Vi måste ta krafttag mot den svenska korruptionen", Dagens Nyheter 2010-10-26, internet 2011-06-24, http://www.dn.se/debatt/vi-maste-ta-krafttag-mot-den-svenska-korruptionen

Dagens Nyheter 2011-04-28. "M redovisar bidrag men avvisar lag", internet 2011-06-29 http://www.dn.se/nyheter/politik/m-redovisar-bidrag-men-avvisar-lag

Ernst & Young 2011. European fraud survey 2011. Recovery, regulation and integrity.

ESO 2011. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, internet 2011-10-30, http://www.eso.expertgrupp.se/Default.aspx?pageID=40

Forum Syd 2008. Anti-Corruption Policy. Forum Syd Board 15 February 2008, Internet 2011-06-26, https://www.forumsyd.org/upload/Delade_dokument/Forum_Syd_%20Anti-Curruption_Policy_eng.pdf

Galtung, F. (2006) 'Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices', i C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors and F. Galtung (eds), Measuring Corruption, Aldershot: Ashgate, s. 101–30.

Greco 2001. First Evaluation Round, Evaluation Report on SwedenGreco Eval I Rep (2001) 3E Final

Greco 2009a. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme I

Greco 2009b: 18, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden, Transparency of Party Funding, Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II.

Greco 2009c. RC-II (2007) 1E, Addendum, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, Strasbourg, 2 July 2009.

Greco 2011. Third Evaluation Round. Compliance Report on Sweden. Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2). Transparency of Party Funding, Greco RC-III (2011) 4E.

Institutet Mot Mutor 2006. ”En kritisk analys av den svenska mutlagstiftningen”.

Institutet mot Mutor 2011. Internet 2011-06-19, http://www.institutetmotmutor.se/om-oss

Jusek 2011. Hot och våld allt vanligare. Internet 2011-09-14, http://www.jusek.se/templates/JK_SimplePage.aspx?id=52603

Kollega 2010-11-30. ”Känslan att bli utfrusen skrämmer” (Jöran Lindeberg), internet 2011-07-08, http://www.kollega.se/index.cfm?c=13608

Konstitutionsutskottet 2011. 2010/11:KU23, Konstitutionsutskottets betänkande.

Krus 2009. Den gemensamma värdegrunden för de offentliganställda, promemoria.

Regeringen 2011. Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting, Finansdepartementet. Regeringsbeslut, 2011-06-16, Fi2011/2882, internet 2011-06-19, http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/17/11/00/e6e6a896.pdf

Regeringen 2010. PROP. 2010/11:1 Utgiftsområde 2

Regeringen 2009. Regeringsbeslut 2009-11-12, Fi2009/7223, internet 2011-06-27, http://www.krus.nu/Global/Om%20krus/Reg%20beslut%2020091112%20II3.pdf

Regeringen 2008. Regeringens skrivelse 2007/08:89, Sveriges politik för global utveckling, internet 2011-05-11, http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/82/dfbc2f5c.pdf

Regeringskansliet 2010a. Internet 2011-05-11, http://www.sweden.gov.se/sb/d/4263/a/81898

Regeringskansliet 2010b, internet 2011 http://www.sweden.gov.se/sb/d/4263/a/28560

Regeringskansliet 2010c, Internet 2011-05-11, http://www.sweden.gov.se/sb/d/4263/a/81903

Regeringskansliet 2010d. Internet 2011-05-14, http://www.sweden.gov.se/sb/d/12634/a/147524

Regeringskansliet 2006, internet 2011-05-11, http://www.sweden.gov.se/sb/d/5467/a/73976

Regeringskansliet 2005. ”What do we know about Corporate Social Responsibility? A sampling of Swedish research in the field”, Globalt Ansvar.

Regeringsformen (RF). Kungörelse (1974:152) om beslutad ny Regeringsform, SFS 1974:152

Riksdagen 2007/2008. Internet 2011-06-11, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=7180&riksmote=2007/08&usk=ku

Riksdag och Departement 2011-03-21. Hon vill sätta ministrar som byter jobb i karantän, internet 2011-06-14, http://www.rod.se/print/demokrati/hon-vill-s%C3%A4tta-ministrar-som-byter-jobb-i-karant%C3%A4n)

Rädda Barnen 2007. Etiska riktlinjer - Vägledande principer för Rädda Barnens anställda och personer som verkar på uppdrag för Rädda Barnen.

SFS 1996:810. Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

SFS 1999:1229. Inkomstskattelag (1999:1229).

SOU 2010:38. Mutbrott, betänkande av utredningen om mutor, internet 2011-03-11, http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/75/24/fd7713d0.pdf

Svenska Dagbladet 2010-01-15. Röda Korsets styrelse får kritik, internet 2011-06, 26, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/roda-korsets-styrelse-far-kritik_3185267.svd

Svenska Röda Korset 2011a. Årsredovisning 2010, internet 2011-06-27, http://www.redcross.se/PageFiles/1046/Arsredovisning_2010.pdf

Svenska Röda Korset 2011b. Internet 2011-06-27, http://www.redcross.se

Svensk Handel odaterad. ”Så kan ditt företag jobba med etik och socialt ansvarstagande”, informationsbroschyr.

Säkerhetspolisen 2010. Hot, trakasserier och våld används för att påverka, internet 2011-09-14, http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/otillatenpaverkan.4.34ffc68f1235b740c0680004384.html

Tidningen Kollega 2009-02-11, Fortsatt tvist om Civilkuragevinnare, internet 2011-05-14, http://www.kollega.se/index.cfm?n=62&c=11641

Transparency International 2007. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Ward, Halina, 2005. ”Corporate Responsibility and the Business of Law”, Report no 6, 2005, Regeringskansliet, Globalt Ansvar.

Wikman, Sofia, Felipe Estrada & Anders Nilsson 2010. Våld i arbetslivet – en kriminologisk kunskapsöversikt, Arbetsmiljöverket, rapport 2010:4.

RIKSDAGEN

5. RIKSDAGEN

Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redeback

SAMMANFATTNING

Bedömningen av riksdagen ger totalt höga poäng på kapacitet, intern styrning och dess roll i integritetssystemet. Vissa svagheter noteras för ansvarsutkrävande och integritet. Detta gäller också reformer och lagstiftningsförändringar.

Riksdagsledamöter har inte samma starka ställning i samhället som de en gång hade, men de anses allmänt som kompetenta och anklagelser om korruption mot riksdagen är sällsynta. Men avslöjanden vid olika tillfällen om hur de ersättningssystem som ledamöterna åtnjuter har använts har lett till kritik och stor medial uppmärksamhet. Frågor om korruption och korruptionsbekämpande har prioriterats högre än tidigare, men det vore fel att säga att korruptionsbekämpande är en viktig fråga. I det allmänna medvetandet anses Sverige fortfarande relativt förskonat från korruption och misstankar därom, även om denna uppfattning utmanats av korruptionsskandaler såväl inom offentlig som privat sektor.

Tabellen nedan redovisar poängbedömningen på de olika indikatorerna och sammanfattar utvärderingen av riksdagens kapacitet, interna styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Den återstående delen av kapitlet ägnas åt den kvalitativa redovisningen.

Riksdagen Totalpoäng: 90/ 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100/100	Resurser	100	100
	Oberoende	100	100
Styrning 83/ 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	75	75
	Integritetsmekanismer	75	75
Roll 88/ 100	Riksdagens kontroll av regeringen	100	
	Reformer och lagstiftning	75	

STRUKTUR OCH ORGANISATION

I ett parlamentariskt system som det svenska intar riksdagen en central roll. Väljarna utser vid val vart fjärde år 349 ledamöter av riksdagen (RF 3 kap. 2§). Under mandatperioden 2010–2014 finns åtta partier representerade i riksdagen[1]. Riksdagens ställning regleras i grundlagen (regeringsformen (RF), kapitel 3 och 4) samt i en särskild riksdagsordning (RO).

Majoritetsförhållanden i riksdagen är avgörande för vilken regeringsbildning som kan bli aktuell. Perioder av majoritetsregeringar tenderar att ge riksdagen en svagare ställning i förhållande till regeringen, medan det omvända kan gälla vid perioder av minoritetsregerande. I Sverige har minoritetsregeringar varit det dominerande mönstret under efterkrigstiden (Bergman 2000).

I regeringsformens första kapitel beskrivs riksdagen som folkets främsta företrädare. Dess uppgift består i att stifta lagar, besluta om skatt till staten samt bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen har även som övergripande uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning (RF 1 kap.4§). Trots riksdagens beslutsfattande roll så får riksdagen inte själv ägna sig åt rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter (RF 11 kap. 3§, 12 kap. 2§); förutom riksdagsförvaltningen finns ett tiotal myndigheter som lyder under riksdagen. De viktigaste av dessa är Riksbanken, med ansvar för penningpolitiken, Riksrevisionen och Justitieombudsmännen (JO) som utgör en viktig del av riksdagens kontrollmakt (Petersson 2010: 69).

För att riksdagen skall kunna utföra sina arbetsuppgifter – lagstiftning, finansmakt och kontrollmakt – finns inrättat 15 stycken utskott[2] (se RO 4 kap. 2§),

varav konstitutionsutskottet och finansutskottet är obligatoriska enligt regeringsformen (4 kap. 3§), samt ett skatteutskott (enligt RO 4 kap. 2§), vilka har till uppgift att noggrant förbereda beslut inför riksdagens beslutsfattande. Utskotten presenterar förslag till riksdagsbeslut, granskar EU-förslag och följer upp och utvärderar besluten samt arbetar med forsknings- och framtidsfrågor (Davidsson 2011:130). Utöver detta finns också en EU-nämnd, för samråd mellan regering och riksdag, som framför allt bevakar frågor som berör relationerna Sverige och EU (RO 10 kap. 9§; RF 10 kap. 10§). Varje utskott skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton (RO 4 kap. 3§); idag finns det 17 ledamöter i varje utskott (Davidsson 2011:129).

UTVÄRDERING

RESURSER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som ska säkerställa finansiella, personella och infrastrukturella resurser som möjliggör för riksdagen att utföra sina arbetsuppgifter?

Poäng: 100

Även om regleringen i regeringsformen och riksdagsordningen inte säger något om vilken nivå resurstilldelningen ska ligga på så ger den gällande ordningen goda förutsättningar för riksdagen att genom anslagsbeslut påverka tilldelningen av resurser till riksdagen.

Det finns tydliga bestämmelser som reglerar tillgång till resurser för den enskilde ledamoten i riksdagsordningen och i andra lagar. Riksdagsordningen (9 kap. 6§) slår fast att ledamöterna har rätt till arvode för uppdraget[3], vilket bestäms av riksdagens arvodesnämnd, och att detta och andra bestämmelser om ekonomiska villkor kring uppdraget bestäms i lag (se SFS 1994:1065, särskilt 3 kap. 1§). I lagen om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (SFS 1999:1209) regleras basstöd (som omfattar grundbelopp till gruppen med tilläggstöd baserat på antal mandat partiet erhållit), stöd till kostnader för politiska sekreterare åt ledamöterna, stöd till kostnader för ledamöternas utrikesresor och stöd till enskilda ledmöter som inte tillhör någon partigrupp.

Riksdagen beslutar om statens ekonomiska resurser såsom skatter och avgifter till staten samt om statens utgifter och inkomster i statsbudgeten (RF 9 kap. 1§). Detta görs efter att regeringen lämnat sin budgetproposition till riksdagen, i vilken regeringen lämnar förslag på hur staten ska använda sina pengar

(RF 9 kap. 2§). När riksdagen sedan fattat sitt beslut angående statsbudgeten är det regeringen som ansvarar för budgeten och genomför riksdagens beslut. Eftersom riksdagen budgetmässigt räknas som en del av rikets styrelse så är det riksdagen som, efter förslag från regeringen, som i sin tur inhämtat förslag från riksdagsförvaltningen (RO 9 kap.4§), fastställer budgeten för riksdagens verksamhet (regeringen 2011). Riksdagens arbete bedrivs utifrån bestämmelserna i främst regeringsformen (RF 3 & 4 kap.) och riksdagsordningen.

Riksdagsförvaltningen är riksdagens förvaltningsmyndighet med uppgift att biträda riksdagen. Dess verksamhet regleras i riksdagsordningen (RO 8 & 9) och i lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen (SFS 2011:745). Riksdagsförvaltningen ska (SFS 2011:745, 1§) tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna, svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i riksdagsordningen, informera om riksdagens arbete och frågor om EU samt handlägga ärenden om riksdagens internationella kontakter, och svara för vård och bevarande av riksdagens byggnader och samlingar.

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken uträckning har riksdagen adekvata resurser att utföra sina arbetsuppgifter i praktiken?

Poäng: 100

Bedömningen är att riksdagen resursmässigt har goda förutsättningar i förhållande till uppdraget. Det grundar sig i att det är riksdagen själv som till syvende och sist beslutar om budget men även i praktiken så delar de intervjuade uppfattningen att resurserna är adekvata (Isberg 2011, Larue 2011).

Riksdagsförvaltningen är uppdelad i ett antal organisatoriska enheter som ska bidra till att riksdagen ska kunna uppfylla sina åtaganden. Hit kan räknas kammarkansliet, där riksdagens utredningstjänst ingår, utskottens och EU-nämndens kanslier, den administrativa avdelningen och kommunikationsavdelningen. Den ekonomiska ramen för riksdagens verksamhet framgår av tabell 1 nedan.

TABELL 1: RIKSDAGENS EKONOMISKA RESURSER (MILJONER KRONOR) ENLIGT REGERINGENS BUDGETPROPOSITION 2011.

Riksdagen samt JO mm.	Utfall 2009	Budget 2010	Prognos 2010	Förslag 2011	Beräknat 2012	Beräknat 2013	Beräknat 2014
Riksdagens ledamöter och partier mm	761	829	819	832	840	852	871
Riksdagens förvaltnings-anslag	636	663	653	683	689	707	713
Riksdagens ombudsmän, Justitieombuds-männen	69	69	69	75	80	82	85
Summa Riksdagen, JO mm.	1 466	1 561	1 542	1 589	1 609	1 642	1 669

Källa: Regeringen 2011: 14.

När det gäller den finansiella sidan så har resurserna varit goda. Riksdagen har ofta haft pengar över när budgetåret har tagit slut (Isberg 2011).[4] Utbyggnaden av ekonomiskt stöd till partierna och ledamöterna har varit starkt, vilket också omfattar stödet till partigrupperna där partierna har rätt stor frihet att bestämma hur man använder stödet i riksdagen (Isberg 2011).

Personellt så har riksdagen vuxit mycket under lång tid och det är framförallt när det gäller den service som man lämnar ledarmötena på olika sätt och information och kunskapsförmedling om riksdagen till medborgarna (Isberg 2011). Det har skett en ökning av personal som hanterar riksdagsärenden rörande lagstiftning och beslut om budget, men inte i samma omfattning som på servicesidan. Sett över de senaste åren (2006–2010) så har antalet anställda inom riksdagsförvaltningen pendlat mellan 655 och 665 (Riksdagen 2011a). Till detta kommer också den kanslipersonal som de politiska partierna själva förfogar över. Från 2009 till 2010 har denna grupp ökat från cirka 320 till cirka 340 (Riksdagen 2009 och 2010b).

I riksdagens arbete är ofta tidspressen stor men tiderna hålls normalt och betänkanden och andra skrivelser publiceras i tid. En viktig aspekt i detta är den goda infrastrukturen som omger ledamöterna i termer av lokaler och IT-stöd. Annat stöd är också väl utbyggt. Riksdagen har ett bibliotek som är välsorterat inom det samhällsvetenskapliga området och med god service kring att beställa det man inte själv har. Utredningstjänsten har växt i omfattning och

har stor kompetens som ledamöterna kan använda sig av för att underbygga förslag (Isberg 2011). Riksdagens utskott gör också egna utredningar i ökad omfattning och för detta finns ett gott stöd kring metodfrågor med mera. Riksdagen arbetar i ökad utsträckning med forskningskontakter och sedan 2007 har utredningstjänsten två forskningssekreterare som ska stödja utskotten i detta arbete. Det har också skapats rutiner för att ledamöter och tjänstemän smidigare ska kunna ta del av forskningsinformation och utskotten har forskningsdagar där man bjuder in forskare (Riksdagen 2010; Isberg 2011).

Träning och introduktion för ledamöterna om hur riksdagen fungerar, dess tradition och gällande regler har utvecklats över tid och det anordnas varje år frivilliga kurser. Ledamöterna får också tillgång till en lathund där vad som gäller är sammanställt. Utöver detta har partigrupperna en viktig roll i att förmedla hur man arbetar i riksdagen (Isberg 2011), men för nya partier finns inte denna institutionella erfarenhet i gruppen och då är möjligheten till information från riksdagen särskilt viktig.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är riksdagen formellt oberoende och fri från underordning gentemot externa aktörer?

Poäng: 100

Det finns en rad regleringar vars syfte är att försäkra riksdagens oberoende. Riksdagens roll och uppgifter anges i regeringsformen och har därmed ett starkt konstitutionellt skydd mot underordning gentemot någon extern aktör.

Riksdagen kan dock upplösas av regeringen genom beslut om extra val (RF 3 kap. 11§, 6 kap. 5§). En enskild riksdagsledamot kan också bli skild från sitt uppdrag, dels om denne har prövats av och förklarats som obehörig av Valprövningsnämnden (RF 4 kap.11§), dels om denne har visat sig uppenbart olämplig via brott – men beslut om det senare fattas av domstol (RF 3 kap. 4§). En riksdagsledamot eller ersättare till denne får inte lämna sitt uppdrag utan riksdagens medgivande (RF 4 kap. 11§).

Riksdagen bestämmer också själva om val av talmän och att utse ledamöter till utskotten. För varje valperiod väljer riksdagen själva riksdagens talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman (RF 4 kap. 2§). Förutom talmännen utser riksdagen också ledamöterna i utskotten. Bland utskotten måste alltid enligt regeringsformen (4 kap.3§) finnas ett konstitutionsutskott och ett

finansutskott och enligt bestämmelser i riksdagsordningen också ett skatteutskott (RF 4 kap.3§, RO 4 kap. 2§).

Riksdagens arbete är beroende av de ärenden som kommer in, och den måste arbeta därefter. Ärenden väcks av regeringen eller av riksdagsledamöter (RF 4 kap. 4§). Alla propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner hänvisas till ett utskott för beredning, men innan det sker skall det bordläggas vid ett sammanträde med kammaren; hela denna process sammanfattas under begreppet beredningstvång (RO 4 kap. 1§, RF 4 kap. 5§; Petersson 2010: 145). När ett ärende väcks av regeringen lämnar den ett förslag till riksdagen genom en proposition. Propositionen skall innehålla ett protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning samt skälen för regeringens förslag. Propositioner som innehåller lagförslag skall även innehålla Lagrådets yttrande[5] (RO 3 kap. 1§). Ett förslag hos riksdagen kan också väckas av ett utskott. Detta skall vara inom ett ämne som hör till utskottets beredningsområde. Ett sådant kallas för utskottsinitiativ och tas genom ett utskottsbetänkande (RO 3 kap. 7§). Andra instanser som får göra framställningar är riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, riksdagens ombudsmän samt riksrevisorerna. Framställningarna innefattar oftast frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (RO 3 kap. 8§).

När det tas beslut kring ett ärende i kammaren får både varje riksdagsledamot och varje statsråd i regeringen yttra sig kring frågan (RF 4 kap. 6§). När det sker omröstning för ärendet i kammaren blir beslutet det som mer än hälften av de röstande enats om (RF 4 kap. 7§). Vid beslutsprocessen i riksdagen är det riksdagen som har det sista ordet men det finns ett samspel mellan flera instanser där utskotten och regeringens statsråd spelar en viktig roll i ärendets beredning innan avgörandet i kammaren (RF 4 kap. 6§).

Under speciella omständigheter kan riksdagen sammanträda under andra former, perioder och platser än det normala och det är under krigstillstånd, vid krigsfara eller ockupation (RF 15 kap 1, 9§§).

Det finns regler som garanterar riksdagsledamöternas immunitet. I regeringsformens fjärde kapitel går att läsa om riksdagsarbetet och ledamöternas ställning. Där står uttryckligen att det inte får väckas talan mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot på grund av dennes yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget om inte några särskilda kriterier är uppfyllda. För att talan skall kunna väckas mot denne måste riksdagen ha medgett det genom ett beslut där minst fem sjättedelar av de röstande har enats om ett sådant beslut. Ledamoten får heller inte berövas friheten eller

hindras från att resa inom riket på grund av yttranden eller gärningar utförda under uppdraget utan ett sådant medgivande av fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna (RF 4 kap. 12§).[6]

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är riksdagen fri från underordning gentemot externa aktörer i praktiken?

Poäng: 100

Sammantaget bedöms riksdagen ha en stark och oberoende ställning i det politiska systemet vad gäller såväl lagstiftning som praxis.

Den parlamentariska princip som det svenska statsskicket följer innebär att det politiska systemet möjliggör ett samspel mellan riksdag och regering, men där det ändå är så att riksdagen är den första statsmakten vilken regeringen är ansvarig inför. Det är svårt att tänka sig att andra aktörer inom det politiska systemet (militär, statschef, domstolar, polis) eller samhället i stort (företag, intresseorganisationer) kan gå in och styra riksdagen på ett otillbörligt sätt. Däremot är det så att dessa aktörer kan delta i lagstiftningsprocessen genom att medverka i offentliga utredningar, eller kommittéer, som kan ligga till grund för förarbeten till lagar som stiftas av riksdagen (Bäck & Larsson 2008: 215–19). Företrädare för samhället, men även enskilda medborgare, medverkar också regelbundet genom att inom ramen för så kallade remissförfaranden lämna synpunkter på det pågående lagstiftningsarbetet (Bäck & Larsson 2008: 220).

Förslag till riksdagen kan läggas fram av regeringen, genom propositioner; av ledamöter, genom motioner (RO 3 kap. 9§); av de olika utskotten i ämnen som tillhör deras beredningsområde[7] , genom utskottsinitiativ (RO 3 kap. 7§); och av riksdagsorganen – bland annat riksrevisorerna och riksdagens ombudsmän – i frågor som rör deras kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (RO 3 kap. 8§). Riksdagsåret 2009/10 lades 246 propositioner och 4 022 motioner (Riksdagen 2010: 82), men när det gäller antagna förslag kommer den överväldigande majoriteten från regeringen (Hegeland 2006). Trots att regeringen har en väldigt viktig och dominerande position så finns det flera exempel, såsom frekventa utskottsinitiativ under innevarande mandatperiod, som visar att riksdagen har möjligheter att lägga förslag och genomföra dessa mot regeringens vilja, vilket är möjligt när regeringen är i minoritet. Ett tydligt sådant exempel var när riksdagen initierade och genomförde skapandet av en från regeringen oberoende Riksrevision, som istället sedan 2003 sorterar un-

der riksdagen, vilket till stor del skedde mot den dåvarande regeringens vilja (Ahlbäck Öberg 2011).

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser som försäkrar att allmänheten kan inhämta och tillgodogöra sig relevant information om riksdagens arbete och beslutsfattande?

Poäng: 100

Bestämmelserna som ska säkerställa öppenhet och insyn i riksdagens verksamhet är välutvecklade. Genom tryckfrihetslagstiftningen och offentlighetsprincipen är allmänna handlingar i regel offentliga och riksdagens protokoll och andra handlingar publiceras i riksdagstrycket, som numer också är tillgängligt via Internet. Sammanträden i riksdagens kammare och dess omröstningar liksom handlingar inför sammanträden är öppna och allmänt tillgängliga. De regler som säkerställer möjligheter för allmänhet och media att ta del av beslut, diskussioner och handlingar är således omfattande.

Riksdagens handlingar registreras, liksom andra myndigheters, i enlighet med regeln om medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar (TF 2 kap. 1§). Allmänna handlingar är till exempel brev, beslut och utredningar som inkommer till eller skickas från myndigheter. (Petersson 2010: 163–170). Rätten att ta del av allmänna handlingar kan dock i vissa avseenden begränsas, men måste då noga anges och vara motiverade, bland annat när det gäller rikets säkerhet (TF 2 kap. 2§, se mer i Offentlig sektor). Men även när riksdagens ledamöter får tillgång till sekretessbelagda uppgifter som de tycker bör komma ut så har de möjlighet att ta upp det med media eller andra personer. Däremot har de inte rätt att lämna ut själva handlingarna, ej heller att säga vad som står i handlingarna när det fattats särskilda beslut om tystnadsplikt (RO 4 kap. 17§; Larue 2011).[8]

Vid sammanträden i kammaren förs fullständiga protokoll. Varje ledamot och statsråd får fritt yttra sig i alla frågor under behandling (RO 2 kap. 10§). Ingen är tillåten att tala utanför protokollet och när justering väl sker av ett protokoll får inte beslut ändras. Protokollet och tillhörande handlingar skall tryckas och skrivas ut och göras tillgängligt på kammarkansliet (RO 2 kap. 16§).

Kallelse till kammarsammanträden anslås i förväg (RO 2 kap. 5§) och talmannen ska inför varje sammanträde upprätta en föredragningslista. Undantag från detta kan dock göras när det gäller ärende som antas bli behandlat inom

stängda dörrar (RO 2 kap. 7§). Huvudregeln är att riksdagens sammanträden i kammaren är offentliga och öppna för allmänhet och medier (RF 4 kap. 9§). Det ska finnas särskilda åhörarplatser för intresserade (RO 2 kap. 4§). Det är också normalt öppet för media att göra ljud- eller bildupptagningar från dessa sammanträden.

Riksdagen kan dock besluta att hålla ett sammanträde inom stängda dörrar om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet. Detsamma gäller för regeringen om de vid ett sammanträde skall lämna information till riksdagen. ”En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten” (RO 2 kap. 4§).

När det gäller utskottsmöten sammanträder utskotten inom stängda dörrar. Men även vid dessa tillfällen har ledamöterna sedan ändå möjligheten att berätta för media om det som avhandlats och beslutats. Utskottet kan också besluta att ett möte kan vara helt eller delvis offentligt om det gäller utfrågningar. Det är tillåtet med ljud- eller bildupptagning vid en offentlig del av ett utskottssammanträde om utskottet inte beslutat annat. Det skall vid ett offentligt utskottssammanträde finnas särskilda platser för åhörare (RO 4 kap. 13§).

I syfte att öppet redovisa de eventuella kopplingar ledamöter har till olika intressen finns registret över riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen, vilket är obligatoriskt för ledamöterna sedan 2008. Det förvaltas av kammarkansliet i riksdagen och den som vill kan ta del av uppgifterna (Riksdagen 2011b).

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har allmänheten tillgång till och möjlighet att tillgodogöra sig information om riksdagens arbete och beslutsfattande?

Poäng: 100

Praxis ligger på detta område helt i linje med lagstiftningen. Sammanfattningsvis kan det sägas att regelverket, inte minst genom utformningen och tillämpningen av offentlighetsprincipen, gör att aktiviteter och beslutsfattande processer i stor utsträckning är öppen för allmänhet och medier (jfr World Justice Project 2010: 87). Propositioner, motioner, föredragningslistor inför möten i kammaren och utskotten och annat material från riksdagens arbete görs tillgängligt via riksdagstrycket, i tryckt form och via Internet, vilket ger god möjligt för allmänhet och media att ta del av informationen.

Kammarens sammanträden är öppna för allmänheten att närvara vid på åhörarplats. Dessutom kan man ofta ta del av sammanträdena via TV och radio. Särskilt partiledardebatter får stor uppmärksamhet i medier. Vissa utskottsförhör har också förmedlats via medier.

De enda begränsningar i kammarens öppenhet som kan komma ifråga är när det beslutats att hålla sammanträde inom stängda dörrar avseende rikets säkerhet eller förhållande till andra stater.[9] Utskottens sammanträden är endast undantagsvis öppna, vilket endast är möjligt om det rör sig om utfrågningar. Det står dock media och allmänhet fritt att fråga utskottens ledamöter om vad som behandlats under deras sammanträden, vilket också sker. Ledamöterna tar ofta också anteckningar under möten i utskotten (Isberg 2011).

Konstitutionsutskottet har genom sin särskilda ställning som granskare av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning (RF 13 kap. 1§) tillgång till många handlingar från regeringen. Eftersom riksdagen inte har samma sekretessregler som regeringen lämnas mer ut från riksdagen. I princip är det bara utrikes- och försvarssekretess som förhindrar att handlingar kan lämnas ut (Isberg 2011).

Mer partiinterna möten, såsom riksdagsgruppernas möten, regleras inte i lagstiftningen utan är föremål för en praxis som utvecklats vilken innebär att gruppsammanträden inte är öppna för allmänhet eller media.

När det gäller att informera allmänheten om riksdagens verksamhet görs det seriösa ansträngningar från riksdagens sida (Isberg 2011). Riksdagstrycket och en massa övrig information är lätt tillgängligt via riksdagens hemsida, www.riksdagen.se. Riksdagens årsbok sammanställer också lättillgänglig information om riksdagens arbete. Riksdagens informationsenhet svarar också på frågor via telefon och e-post. Under 2010 svarade man på 10 000 telefonfrågor och 5 000 e-postfrågor (Riksdagen 2011c).

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser för att riksdagen ska rapportera om och stå till svars för sina handlingar?

Poäng: 75

Överlag så är bestämmelserna för att granska riksdagen goda, men ansvarsutkrävandet som kan riktas mot riksdagen och dess ledamöter är snarare politiskt än rättsligt. Riksdagens granskning av rikets styrelse och förvaltning,

kontrollmakten, utgör en central del av ansvarsutkrävandet i det svenska statsskicket (Reichel 2010: 93). Samtidigt finns ingen motsvarande reglerad kontroll av riksdagens verksamhet. Det sker dock en uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut från utskottens sida inom deras olika ämnesområden (RF 4 kap. 8§). Det är också så att varken Justitieombudsmannen (JO) eller Justitiekanslern (JK) har rätt till eller möjlighet att granska riksdagen eller enskilda riksdagsledamöter. Lagprövning sker i bemärkelsen att domstolar inte får tillämpa föreskrifter som står i strid med en överordnad författning där domstolar vid prövning av en lag särskilt ska beakta att "… riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag." (RF 11 kap. 14§)[10]

Enskilda medborgare saknar möjligheter att komma in med framställningar till riksdagen; i den mån medborgare önskar påverka behandlingen av ärenden i riksdagen får det ske genom kontakter med enskilda riksdagsledamöter. Möjligheter att komma med framställningar (petition) till riksdagen är reserverad för riksdagens myndigheter. I Sverige är det också så att det saknas möjligheter för medborgarinitiativ på nationell nivå, medan denna möjlighet sedan 2002 finns på kommunal och regional nivå. En möjlighet som medborgare och intresseorganisationer dock har är att via remissförfarandet påverka lagstiftningsprocessen genom det beredningstvång som är ålagt regeringen där sammanslutningar och enskilda i den omfattning som behövs ska få yttra sig (RF 7 kap. 2§; se mer i Regeringen).

Det finns heller inga särskilda mekanismer för mottagande av klagomål mot enskilda parlamentariker av den typ som finns till exempel i det brittiska parlamentet.[11] Däremot så finns det vanliga förfarandet som gäller anmälan av brott där riksdagen har särskilda regler om hanteringen av detta för dels om det gäller något som är kopplat till uppdraget och dels om det gäller brott i annat fall (RF 4 kap. 12§). En ledamot kan skiljas från sitt uppdrag på grund av brott om "… han eller hon genom brott har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget. Beslut om detta fattas av domstol" (RF 4 kap. 11§).

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning rapporterar riksdagen om och står till svars för sina handlingar i praktiken?

Poäng: 75

Riksdagens centrala ställning i den parlamentariska kedjan gör att det finns få regleringar som handlar om hur ett ansvarsutkrävande kan riktas mot den. Det ansvarsutkrävande som riktas mot riksdagen handlar huvudsakligen om

väljarnas dom vid valen. Men det finns goda förutsättningar att få reda på vad som beslutats i riksdagen genom att allmänna handlingar är tillgängliga och att debatter med mera i riksdagen kan följas (jfr Pierre et al. 2011:35).

Ansvarsutkrävandet sker sålunda vid valen, snarare än i rättssalar eller från etikkommittéer, där personvalet ökar möjligheten till att kräva ansvar av den enskilde ledamoten, även om effekten av personval hittills varit liten (Isberg 2011). Den enskilde riksdagsledamoten ansvarar i denna bemärkelse snarare inför partiet och dess nominering av kandidater snarare än väljaren. Det finns i praktiken heller inte några institutionaliserade mekanismer för den enskilde medborgaren (se ovan) att använda för klagomål mot enskilda ledamöter.

I sitt arbete med lagstiftning och sin uppgift att kontrollera regering och olika myndigheter möter riksdagsledamöterna väljare och företrädare för olika intresseorganisationer där frågor om riksdagens ansvar kan ställas. Riksdagsarbetet innebär att en stor del av tiden ägnas kontakter med väljare i form av partiarbete och olika former av uppvaktningar; hanteringen av elektronisk post upplevs också av många riksdagsledamöter som tidsödande (Brothén 2005). Kontakter med företrädare för olika intresseorganisationer och lobbygrupper är ett viktigt inslag i utskottens arbete. Helt klart är att lobbyverksamheten i den svenska riksdagen idag är rätt omfattande och att den har ökat över tiden (Möller 2010).

Till detta kommer också att medier utövar en aktiv granskning av riksdagen och dess ledamöter, inte bara vad gäller det politiska innehållet och dess konsekvenser, utan även av hur uppdraget utövas och om eventuella oegentligheter i detta (se integritetsmekanismer nedan).

Det är ovanligt att reglerna om att häva immuniteten som en ledamot har för gärningar i sitt uppdrag aktualiseras. Det senaste exemplet härrör från 1990-talet, men då behövde inte riksdagen rösta i frågan eftersom konstitutionsutskottet gjorde bedömningen att händelserna låg utanför vad bestämmelserna om immunitet omfattar. Åklagaren kunde därmed gå vidare med åtal och ledamoten fälldes för mutbrott i tingsrätten men friades sedan i hovrätten (se Andersson 2008: 77–78).

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det mekanismer som försäkrar integriteten/redbarheten hos riksdagens ledamöter?

Poäng: 75

Riksdagens ledamöter är folkets valda företrädare med en central roll i det svenska statsskicket (Petersson 2010: 89). Ledamöterna deltar i opinionsbildningen och de förväntas verka för att demokratin och dess idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Till största utsträckning är det ett uppdrag som bygger på förtroende med ett fritt mandat med få inskränkningar eftersom det enligt tradition och lag har ansetts viktigt att de folkvalda är aktiva utanför riksdagen och öppna för intryck och opinioner (Andersson 2008: 72).

Arbetet i riksdagen styrs i enlighet med lagstadgade regler. Ledamöter har möjlighet att via introducerande kurser sätta sig in i det regelverk som de har att ta hänsyn till och man har även tillgång till en skrift där detta är sammanställt (Isberg 2011).

Riksdagsordningen tar upp frågan kring jäv, och klargör att en riksdagsledamot inte får delta i behandling av ärenden som rör honom eller henne personligen eller någon närstående (RO 2 kap. 11§). Däremot finns ingen formaliserad etikpolicy (code of conduct) som ledamöterna förbinder sig att följa, även om införande av en sådan vid olika tillfällen har diskuterats. Därmed har heller inga kontrollorgan kring ledamöternas etiska handlande skapats, till skillnad från exempelvis Storbritannien. Regeringen har inte funnit det lämpligt att formalisera ett dylikt regelverk för den statliga förvaltningen (regeringen 2010; Petersson 2010: 122). I den tidigare grundlagen fanns en övergripande formulering om att riksdagsledamöterna i utövningen av sin uppgift inte fick begränsas av annat än rikets grundlagar. Vid antagandet av den nuvarande regeringsformen fanns formuleringen med i grundlagberedningens förslag men ströks under behandlingen. En intervjuad menade att regeln var ett sätt att skydda integriteten och att "… det hade varit motiverat att ha kvar den som en sorts markering av vikten att man har en oberoende ställning" (Isberg 2011). Jämför till exempel med skrivelsen om Riksdagsledamöternas oberoende i Finlands grundlag (11.6.1999/731, 3 kap. 29§).[12] Vissa regler som gäller uppförande finns dock i riksdagsordningen, som att ingen vid ett sammanträde får uttala sig olämpligt om någon annan, använda personligen förolämpande uttryck mot någon eller på annat sätt bryta mot god ordning. Bryter ledamot mot dessa regler har talmannen rätt att begränsa vederbörandes yttrandefrihet vid sammanträdet (RO 2:12).

Det finns inga särskilda bestämmelser för gåvor till riksdagsledamöter i riksdagsordningen men mutlagstiftningen är tillämpbar på riksdagsledamöter, liksom ledamöter i fullmäktigeförsamlingar på regional och lokal nivå (Brottsbalken 20 kap. 2§).

Riksdagsordningen (9 kap. 6§) ger ledamöterna rätt till arvode för uppdraget, vilket bestäms av riksdagens arvodesnämnd, och slår fast att även andra bestämmelser om ekonomiska villkor kring uppdraget bestäms i lag (se SFS 1994:1065, särskilt 3 kap. 1§).[13] För närvarande är ledamöternas grundarvode 56 000 kronor per månad före skatt och talmannens är, i likhet med statsministerns, 144 000 kronor per månad (Riksdagen 2011d).

Ledamöterna måste redovisa ekonomiska tillgångar och uppdrag vilket förs in i ett register som riksdagsförvaltningen administrerar och alla dokumenterade uppgifter är offentliga och tillgängliga för allmänheten (SFS 1996:810). För varje ledamot skall en rad uppgifter såsom innehav av aktier, ägande av näringsfastigheter, anställningar, andra verksamheter som ger inkomster, styrelseuppdrag och revisorsuppdrag, kommunala uppdrag, stadigvarande materiella förmåner och sekreterar- eller utredningshjälp som ledamoten inte betalar själv. Däremot behöver inte skulder registreras (8§).

För riksdagens ledamöter råder däremot inga särskilda regler kring att gå från riksdagsuppdraget till andra tjänster i offentlig förvaltning, näringslivet eller organisationer. På samma sätt finns det ingen lagreglering eller krav på registrering av riksdagens relationer till lobbyorganisationer, även om det varit föremål för diskussion. Förslag som har aktualiserats har handlat om införande av någon form av ackreditering av lobbyister vilket skulle reglera förhållandet mellan en riksdagsledamot och lobbyist. Skälet som anförts mot detta är att en sådan registrering skulle öka den politiska ojämlikheten och göra det svårare för nya medborgargrupper att vinna inflytande i riksdagen (KU 2008/09: 15).

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

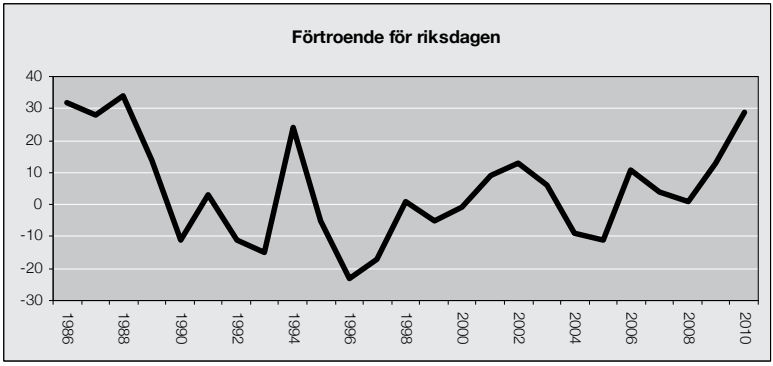
I vilken utsträckning råder hög integritet/redbarhet hos riksdagens ledamöter i praktiken?

Poäng: 75

Överlag är bedömningen att integriteten är hög. Medborgarnas förtroende för riksdagen kan vara ett indirekt sätt att fånga upp hur väl integritetsmekanismerna fungerar i praktiken. De årliga mätningar som gjorts av SOM-institutet från 1986 och framåt antyder att förtroendet över tid har minskat, men att en

tydlig upphämtning skett från bottenläget 1996 och att 2010 är balansmåttet klart positivt med ett värde om +29.

FIGUR 1: FÖRTROENDET FÖR RIKSDAGEN 1986–2010: BALANSMÅTT



Källa: Data från SOM-institutet 2011.

En tolkning av dessa data kan vara att de integritetsmekanismer som finns har fungerat rätt väl. I en några år gammal undersökning av Transparency International (2007: 22) var svenskarna de som tillsammans med danskar, finländare och schweizare rankade sitt lands parlament som minst korrupt. Ändå är det så att medier under senare år kunnat rapportera om förhållanden där riksdagsledamöters handlingar har kommit att ifrågasättas. Det har handlat om flitigt taxiresande (SR 2007a), val av flygresor när tågresor funnits som alternativ (SR 2007b), bjudresor (SvD 2010) och att riksdagsledamöter vid skrivandet av motioner har plagierat (eller lånat) skrivningar från lobbyorganisationers texter (SVT 2006, DN 2010). Fallet med bjudresan blev föremål för utredning men riksenheten mot korruption tog ett beslut om att inte inleda förundersökning i fallet (Institutet mot Mutor 2010). Ett annat exempel var avslöjandet om att Socialdemokraternas partiledare under flera år tagit emot full ersättning för hyra av sin bostad i Stockholm som han delade med sin sambo. Partiledaren medgav direkt att han gjort fel och omgående skulle betala tillbaka pengarna. Händelsen fick mycket stort genomslag i press, radio och teve och partiledarens möjligheter att sitta kvar hamnade i centrum för rapporteringen. En förundersökning om brott inleddes också av åklagare, som sedermera lades ner eftersom regelverket för hyresersättning bedömdes som oklart (Dagens Nyheter 2011a, b, c). Dessa och liknande fall har också lett till en förnyad diskussion om att de politiska partierna bör utveckla regler för hantering av mottagande av förmåner (Cars 2010).

Sammantaget kan sägas att det för riksdagens del finns en rad regleringar som ska bidra till att stärka riksdagens och riksdagsledamöternas integritet. På grund av att media har uppmärksammat fall där integriteten har kunnat ifrågasättas har en fortsatt diskussion förts om att ytterligare stärka integritetsmekanismerna för den svenska riksdagen.

RIKSDAGENS KONTROLL AV REGERINGEN

I vilken utsträckning har riksdagen en effektiv granskning/kontroll av regeringen?

Poäng: 100*

Det finns ett tydligt institutionellt ramverk för riksdagen och dess kontrollmakt. Det är också en ganska allmän uppfattning att riksdagen väl fyller sin funktion som kontrollmakt och därmed även som en övervakare av regeringens verkställande makt (Isberg 2011; World Justice Project 2010: 87).

Regeringsformen anger att en av riksdagens huvuduppgifter är att granska rikets styrelse och förvaltning. I regeringsformens kapitel 13 står beskrivet om riksdagens kontrollmakt som huvudsakligen utövas av konstitutionsutskottet, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen, men till detta kommer också riksdagens möjlighet att rikta misstroende mot statsministern, och därmed hela regeringen, eller mot ett enskilt statsråd, samt möjligheten att ställa frågor till statsråd (Petersson 2010: 211). Kontrollmakten finns till för att granska hur verksamhetens mål gällande bland annat rättsregler, politiska mål, budgetkrav eller andra normer och riktlinjer uppfylls. Detta måste klargöras för att det överhuvudtaget ska finnas möjlighet och förutsättningar att kunna utkräva ansvar från regering och myndigheter och vidta eventuella åtgärder (Petersson 2010: 209).

Färska studier bedömer att det är gott ställt när det gäller denna förmåga i den svenska parlamentarismen. I Pierre et al. (2011: 35–36) värderas ”legislative accountability” som stark där riksdagen och allmänhetens möjligheter att få tillgång till handlingar får högsta poäng, liksom utskottens möjligheter att höra ministrar. Riksrevisionens kontroll bedöms också som stark (se mer

* Poängbedömningen har gjorts givet att i Sverige, liksom i andra parlamentariska system, så råder ingen tydlig åtskillnad mellan parlament och regering såsom är fallet I ett utpräglat presidentiellt system.

om detta i Riksrevisionen) liksom Riksdagens ombudsmän (JO) som enbart kan ses som en indirekt granskare när det handlar om regeringen (se mer i kapitlet Ombudsman). På samma sätt bedömer World Justice Project (2010: 87) Sverige som det land bland 35 länder där regeringens makt i störst utsträckning kan kontrolleras av parlamentet.

Konstitutionsutskottet har den mest direkta och centrala rollen i riksdagens granskning av handläggning av regeringsärenden och ministrarnas tjänsteutövning. I granskningen av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har konstitutionsutskottet[14] rätt att få ut protokoll och övriga handlingar över beslut i regeringsärenden. Övriga utskott och varje enskild riksdagsledamot kan hos konstitutionsutskottet väcka frågor om statsrådens tjänsteutövning eller handläggning av regeringsärenden (RF 13 kap. 1§). Detta gör att statsråden granskas av flera aktörer och att de är ansvariga för sina handlingar. Konstitutionsutskottet ska minst en gång om året meddela riksdagen vad de kommit fram till varpå riksdagen sedan kan göra en framställning till regeringen. Dess granskning av regeringen är den allmänna och den särskilda granskningen, där den senare ofta drar till sig uppmärksamhet och stort medialt intresse eftersom den handlar om anmälningar mot enskilda statsråd (Petersson 2010: 212–213). Om ett statsråd inte visar sig ha riksdagens förtroende kan en misstroendeförklaring väckas om minst en tiondel av riksdagens ledamöter tar upp det till prövning. Om ett statsråd anses ha misskött sig kan det avsättas genom att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för misstroendeförklaringen (13 kap. 4§). Om misstroendeförklaringen däremot riktas mot statsministern så måste hela regeringen avgå (Petersson 2010: 211). Misstroendeförklaringar är inte vanliga och de fem gånger som riksdagen röstat om en sådan har hittills aldrig någon gått igenom (Riksdagen 2011e).

Endast om ett statsråd grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt får denne dömas för brott i utövningen av stadsrådstjänsten. Det är konstitutionsutskottet som beslutar om åtal, och ärendet prövas av Högsta domstolen (regeringsformen 13 kap. 3§).

Förutom dessa organ som utför politisk kontroll så har riksdagsledamöterna möjlighet att framställa interpellationer och frågor till statsråd som rör statsrådets tjänsteutövning (RF 13 kap 5§). Det är känt att det läggs ganska mycket kraft på att besvara frågor och interpellationer från regeringens sida men det finns mindre kunskap om hur effektivt detta kontrollinstrument är (Isberg 2011).

REFORMER OCH LAGSTIFTNING

I vilken utsträckning prioriterar riksdagen antikorruption och styrning/kontroll som en väsentlig angelägenhet i landet?

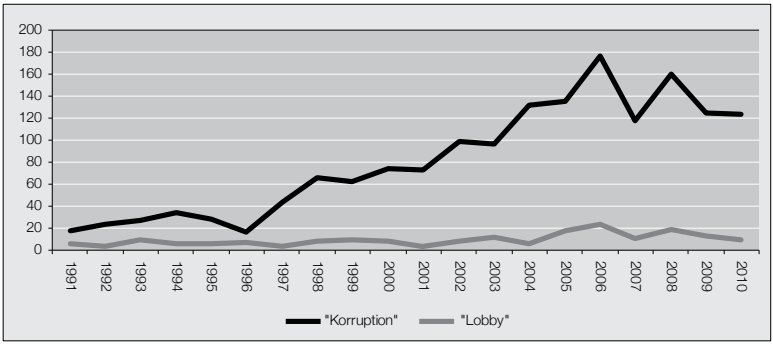
Poäng: 75

De internationella konventioner som finns sedan slutet av 1990-talet för bekämpande av korruption har antagits av Sverige. För att konventionerna ska träda i kraft krävs att de godkänns av riksdagen. Detta gäller för OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser (7 augusti 1999; SÖ 1999: 33), Europarådets civilrättsliga konvention om korruption (1 oktober 2004; SÖ 2004: 14) och dess straffrättsliga konvention om korruption (1 oktober 2004; SÖ 2004: 15), samt FN:s konvention mot korruption (25 oktober 2007; SÖ 2007: 44).

Det har inte tillkommit särskilt mycket i lagstiftningsväg de senaste åren men i detta sammanhang kan nämnas att en ny mutlagstiftning är på gång (se mer i kapitlet Regeringen) och att riksdagen (konstitutionsutskottet) tagit initiativ till och uppmanat regeringen att se över lagstiftningen kring whistleblowing för att förbättra meddelares skydd.

På olika sätt är det dock tydligt att frågor om bekämpande av korruption och styrningen av de offentliga myndigheterna ägnats en ökad uppmärksamhet över det senaste decenniet. Dels kan man se på utredningar inom området, såsom den Förvaltningspolitiska kommissionen som arbetade mellan 1995 och 1997 (Dir 1995:93; SOU 1997:57) och senare följdes av Förvaltningskommittén som arbetade mellan 2006 och 2008 (Dir 2006: 123; SOU 2008: 118); båda kom in på frågor rörande värdegrundsarbetet inom den offentliga förvaltningen. Dels kan man se hur frågor av denna typ har uppmärksammats i riksdagens verksamhet som det framgår av sökningar i riksdagens databaser; i figur 2 nedan redovisas frekvensen för ord som ”korruption” och ”lobby” för de årliga riksmöten som avhållits mellan 1990/91 och 2009/10 (riksmötet 2010/11 utelämnas eftersom det fortfarande pågår).

FIGUR 2: FÖREKOMSTEN AV ORDEN ”KORRUPTION” OCH ”LOBBY” I DEN SVENSKA RIKSDAGENS DATABAS: FREKVENS PER RIKSMÖTE.



Källa: Egen bearbetning av data från Riksdagens databas 2011; sökningen gjord 2011-05-27.

Frågor om korruption och korruptionsbekämpning står högre upp på dagordningen under 2000-talet än vad fallet var under 1990-talet. Redovisningen av riksdagsledamöters ekonomiska intressen och uppdrag, som är obligatorisk sedan 2008 (Riksdagen 2007), kan ses som en följd av detta. Men korruptionsbekämpningens fokus är fortfarande i större utsträckning riktad mot den internationella än den nationella arenan. Sammantaget ägnas dessa frågor en ökande uppmärksamhet inom riksdagens verksamhetsområde, men det finns andra områden och andra frågor som prioriteras högre. En förklaring därtill kan vara att korruptionen inte uppfattats som ett stort problem inom landet vilket också kan sättas i relation till att Sverige enligt många bedömningar anses mer förskonat från korruption i den offentliga förvaltningen än de flesta andra europeiska länder.

NOTER

1. Mandatfördelning: Socialdemokraterna (S) med 112 mandat, Moderata samlingspartiet (M) med 107 mandat, Miljöpartiet de gröna (MP) 25 mandat, Folkpartiet liberalerna (FP) 24 mandat, Centerpartiet (C) 23 mandat, Sverigedemokraterna (SD) 20 mandat, Vänsterpartiet (V) 19 mandat och Kristdemokraterna (KD) med 19 mandat (Valmyndigheten 2010).
2. Konstitutionsutskott (KU), finansutskott (FiU), skatteutskott (SkU), justitieutskott (JuU), civilutskott (CU), utrikesutskott (UU), försvarsutskott (FöU), socialförsäkringsutskott (SfU), socialutskott (SoU), kulturutskott (KrU), utbildningsutskott (UbU), trafikutskott (TU), miljö- och jordbruksutskott (MJU), näringsutskott (NU) och arbetsmarknadsutskott (AU).
3. Ledamöternas årsarvode var i kronor 2010 (660 000), 2009 (654 000), 2008 (634 800), 2007 (614 400), 2006 (576 000) (Riksdagens årsbok 2009/10:37)
4. Ett uttryck för detta är omfattningen av anslagssparandet: Om man tar anslagssparandet för anslaget 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m. så uppgick det till 57 654 000 kr för budgetåret 2009; budgetåren 2008 och 2007 uppgick det till 40 627 000 respektive 25 786 000 kr (Konstitutionsutskottet 2010/11:1:14). Om man ser till riksdagens andra stora anslag, 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag, uppgick anslagssparandet 2009 till 35 245 000 kr; budgetåren 2008 respektive 2007 uppgick det till 86 798 000 respektive 45 174 000 kr (Konstitutionsutskottet 2010/11:1:17).
5. Lagrådets yttrande är dock inte formellt bindande.
6. Bestämmelsen om vad som avses med utövande av uppdraget som riksdagsledamot har tolkats restriktivt av KU och detta i enlighet med vad som uttalas i förarbetena till bestämmelsen (SOU 1972:15 s. 137) och begränsas till att gälla ledamöternas verksamhet i kammaren och i andra riksdagsorgan med direkt anknytning till arbetet i riksdagen (jfr t.ex. Konstitutionsutskottet 1999/2000:21).
7. Finansutskottet kan även komma in på andra områden när det gäller i ekonomiskt-politiskt syfte.
8. Av 41 kap. 2 § OSL (Offentlighets- och sekretesslagen, SFS 2009:400) framgår att OSL inte gäller för riksdagens ledamöter i den egenskapen samt att enligt samma bestämmelse påminns om att föreskrifter om tystnadsplikt för riksdagsledamöter finns i RF 10 kap. 12 § samt i RO 2 kap. 4 §, 4 kap. 17 § och 10 kap. 12 §.
9. Hände senast 1945 (Holmberg et al. 2006).
10. Talmannen ska vägra att ställa proposition om beslut om han eller hon bedömer att ett yrkande strider mot grundlag eller Riksdagsordningen och i så fall motivera beslutet. Skulle kammaren i ett sådant läge ändå begära att proposition ställs ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet (RO 2 kap. 9§)
11. Där finns en Code of Conduct för parlamentariker. Brott mot den kan anmälas av allmänheten till en särskild "Parliamentary Commissioner for Standards" (tjänsteman). Denne rapporterar till "The Committee on Standards and Privileges"(ett utskott) som tar ställning och beslutar om eventuella påföljder (se t.ex Macaulay & Hickey 2011).
12. Lydelse: "Varje riksdagsledamot är skyldig att i sitt uppdrag handla som rätt och sanning bjuder. Ledamoten skall därvid iaktta grundlagen och är inte bunden av andra bestämmelser."
13. Arvoden för olika uppdrag inom riksdagen och dess myndigheter är också reglerat (SFS 1989:185)
14. Här bör noteras att konstitutionsutskottet, liksom riksdagens andra utskott, består av riksdagsledamöter och speglar mandatfördelningen i riksdagen.

REFERENSER

Intervjuer

Ahlbäck Öberg, Shirin 2011. Docent i Statsvetenskap, Uppsala universitet, intervjuad av Staffan Andersson 29-4-2011.

Larue, Thomas, 2011. Fil Dr Statsvetenskap, föredragande i riksdagens konstitutionsutskott, telefonintervjuad av Shanthi Redeback 13-5-2011.

Isberg, Magnus, 2011. Fil Dr Statsvetenskap, utredare vid riksdagen, tidigare kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott, intervjuad av Staffan Andersson 12-5-2011.

Publikationer och författningar

Andersson, Staffan, 2008. Exploring Corruption in Sweden - Types of Corruption, Danger Zones and Control Mechanisms, Saarbrücken: VDM Verlag.

Bergman, Torbjörn, 2000. “Sweden: when minority cabinets are the rule and majority coalitions the exception”, i Müller, Wolfgang C. & Kaare Strøm (red.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford: Oxford University Press.

Brothén, Martin (2005) ”Riksdagsledamöternas arbetsvecka” i Riksdagen i en ny tid: Bilaga 5: Sex rapporter till 2002-års riksdagskommitté, Stockholm: Riksdagen (Riksdagens skrivelser, 2005/06: RS3), s. 145-189.

Brottsbalken, SFS 1962:700.

Bäck, Henry & Torbjörn Larsson (2008) Den svenska politiken: Struktur, processer och resultat, 2:a upplagan, Malmö: Liber.

Cars, Thorsten (2010) ”Partierna bör ha regler för att ta emot förmåner”, Dagens Nyheter, 2010-11-03.

Dagens Nyheter (2010). ”Miljöpartiet flitigast med att plagiera”, 2010-12-04.

Dagens Nyheter (2011a). ”Juholt: Jag har inte haft koll på reglerna”, 2011-10-07.

Dagens Nyheter (2011b). ”Förundersökning inledd mot Håkan Juholt”, internet 2011-10-10.

Dagens Nyheter (2011c). ”Förundersökningen nedlagd”, 2011-10-14.

Davidsson, Lars (2011) ”Riksdagen”, i Mattson, Ingvar & Olof Petersson (red) Svensk författningspolitik, 3:e upplagan, Stockholm: SNS förlag, s. 118-137.

Dir 1995:93 Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation, Stockholm: Finansdepartementet.

Dir 2006:123 Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation, Stockholm: Finansdepartementet.

Finlands grundlag 11.6.1999/731.

Hegeland, Hans, 2006. Nationell EU-parlamentarism, Stockholm: Santérus Academic Press.

Holmberg, Erik, Nils Stjernquist, Göran Regner, Marianne Eliasson & Magnus Isberg, 2006. Grundlagarna (2:a upplagan), Stockholm: Nordstedts Juridik AB,

Institutet mot mutor (2010) ”Riksdagsledamot bjöds på studieresor”, Internet 2011-05-27, http://www.institutetmotmutor.se/riksdagsledamot-bjods-pa-studieresor

Konstitutionsutskottet (KU) 1999/2000: KU21, Fråga om medgivande enligt 4 kap. 8 § första stycket regeringsformen att väcka åtal mot riksdagsledamot, Stockholm: Riksdagen.

Konstitutionsutskottet (KU) 2008/09: KU15, Riksdagens arbetsformer, m.m., Stockholm: Riksdagen.

Konstitutionsutskottet (KU) 2010/11: KU1, Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, Stockholm: Riksdagen.

Möller, Tommy (2010) ”Röster räknas men resurser avgör: om lobbyism i den svenska riksdagen”, i Möller, Tommy & Olof Ruin (red.), En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys, Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag, s. 61-78.

Petersson, Olof (2010) Den offentliga makten, 3:e upplagan, Stockholm: SNS förlag.

Pierre, Jon, Sven Jochem & Detlef Jahn, 2011. Sustainable Governance Indicators 2011, Sweden report, Bertelsmann Stiftung.

Regeringen (2010) Regeringens proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2011) Regeringens proposition 2010/11:1, Budgetpropositionen, Stockholm: Regeringen.

Regeringsformen (RF), SFS 1974:152.

Reichel, Jane (2010) Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, Stockholm: Jure förlag.

Riksdagen (2008) Ledamöternas ekonomiska redovisning blir obligatorisk. Internet 2011-06-11, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=7180&riksmote=2007/08&usk=ku

Riksdagen (2009) Riksdagens årsbok 2008/2009, Stockholm: Riksdagen. http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/bestall/svenska/arsbok_2009_riksdagen.pdf

Riksdagen (2010b) Riksdagens årsbok 2009/2010, Stockholm: Riksdagen. http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/bestall/svenska/Riksdagens_Arsbok_200910.pdf

Riksdagen (2011a) Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2010, Stockholm: Riksdagen, Redogörelse till riksdagen (2010/11:RS2)

Riksdagen (2011b) Ekonomiska intressen och åtaganden, Internet 2011-06-10, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____19077.aspx

Riksdagen (2011c) Frågor till riksdagsinformation, Internet 2011-06-11, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____18016.aspx

Riksdagen (2011d). Arvoden, Internet 2011-09-17, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6395.aspx

Riksdagen (2011e). Misstroendeförklaring, Internet 2011-12-07,

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____3582.aspx

Riksdagens databas (2011) Sök i dokumenten, Internet 2011-05-27, http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=20019

Riksdagsordningen (RO), SFS 1974:153.

SFS 1994:1065, Lag om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.

SFS 1996:810, Lag om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

SFS 1999:1209, Lag om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen.

SFS 2011:745. Lag med instruktion för riksdagsförvaltningen.

SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslag.

SOM-institutet (2011). Information tillgänglig via olika publikationer på hemsidan: http://www.som.gu.se/

SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning, Stockholm: Fritze.

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten: slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Fritze.

SOU 2008:118 Styra och ställa: förslag till en effektivare statsförvaltning: Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté, Stockholm: Fritze.

Svenska Dagbladet (SvD) (2010) "Jag beklagar inte att jag åkte", 2010-10-27.

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) 1999:33 Konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser.

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) 2004:14 Civilrättslig konvention om korruption.

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) 2004:15 Straffrättslig konvention om korruption.

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) 2007:44 Förenta nationernas konvention mot korruption.

Sveriges Radio (SR) 2007 "Ingen gräns för ledamöters taxiresor", 2007-09-24

Sveriges Television (SVT) 2006 "Lånade åsikter i ledamöters motioner", 2006-07-03

Sveriges Television (SVT) 2007 "Här är riksdagsledamöterna som flyger", 2007-10-29

Transparency International (2007) Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Tryckfrihetsförordningen (TF), SFS 1949:105.

Macaulay, Michael & Gary Hickey (2011) National Integrity System Assessment: United Kingdom, se http://transparency.org/policy_research/nis

Valmyndigheten (2010) Protokoll slutlig sammanräkning; tillgängligt via:

http://www.val.se/val/val2010/slutresultat/protokoll/protokoll_00R.pdf

World Justice Project (2010) WJP Rule of Law Index, Washington, D.C.: The World Justice Project.

REGERINGEN

6. REGERINGEN

Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redeback

SAMMANFATTNING

Resultatet för regeringen är överlag gott. Resursmässigt är kapaciteten hög och det konstitutionella skyddet för regeringens uppgift och ställning är utförligt. Detsamma gäller intern styrning, där möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande är goda. Vissa svagheter noteras angående regler för att säkerställa integritet i styrning och förvaltning av offentlig sektor. Korruption bedöms heller inte ha haft särskilt hög prioritet, men detta får ställas i relation till att Sverige relativt sett inte haft så stora korruptionsproblem.

Tabellen nedan redovisar poängbedömningen på de olika indikatorerna och sammanfattar utvärderingen av regeringens kapacitet, interna styrning (governance) och roll i det svenska integritetssystemet. Den återstående delen av kapitlet ägnas åt den kvalitativa redovisningen.

Regeringen Totalpoäng: 89/ 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100/ 100	Resurser	–*	100
	Oberoende	100	100
Styrning 92/ 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	100	100
	Integritets-mekanismer	75	75
Roll 75/ 100	Styrning och förvalt-ning av offentlig sektor	75	
	Reformer och lagstiftning	75	

* Ingår ej i utvärderingen av regeringen.

STRUKTUR OCH ORGANISATION

Regeringen spelar en viktig roll i det svenska parlamentariska systemet. Först ska noteras att statschefen inte har någon verkställande makt; i stället är det den inför riksdagen ansvariga regeringen som styr riket (1 kap. 6 § regeringsformen, nedan RF). Ett statsråd eller regeringen kan avsättas genom misstroendevotum riktat mot ett enskilt statsråd eller mot statsministern (regeringen). Regeringen har en central roll i lagstiftningsprocessen och det är huvudsakligen den som tar initiativ till ny lagstiftning, även om enskilda riksdagsledamöter också kan göra det.

Ministerstyre är förbjudet i Sverige, vilket skiljer det svenska systemet från andra länder i Europa. Organiseringen av förvaltningen med åtskillnad mellan de fristående ämbetsverken, där beredande och verkställande uppgifter utförs, och Regeringskansliet, där departementen ingår, innebär att Regeringskansliet är relativt litet i en internationell jämförelse (Wockelberg 2010:135). Det innebär även att en enskild minister inte är ansvarig för hanteringen av enskilda ärenden.[1] Enskilda statsråd får heller inte intervenera i förvaltningsmyndigheters myndighetsutövning (12 kap. 2 § RF).

Regeringskansliet, som är landets högsta förvaltningsmyndighet, fungerar som regeringens stab där arbetet leds av statsministern (Regeringskansliets årsbok 2009: 71). Det består av Statsrådsberedningen, tolv departement och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (Petersson 2010, s.70). Regeringskansliet och underlydande myndigheter är organisatoriskt åtskilda genom att ämbetsverken är fristående. Ministrarna är således inte chefer för olika förvaltningsgrenar och har heller inte självständig beslutanderätt (Petersson 2010: 75).

Regeringskansliet ska bereda ärenden och bistå regeringen i dess verksamhet (RF 7 kap. 1§). En viktig del av beredning av ärenden och politisk samordning sker även inom utredningsväsendet i olika kommittéer. Dessa tillsätts av regeringen och lyder således under den (Wockelberg 2010: 135). Antalet statsråd i svenska regeringar har under 2000-talet varit kring 20 oavsett regering (KU 10: 2010/11: p. 8). Endast ett fåtal tjänstemän i Regeringskansliet (såsom statsekreterare, politiskt sakkunniga och informationssekreterare) är politiskt tillsatta, vilket innebär att endast drygt 200 personer byts ut vid ett regeringsskifte. Den nuvarande regeringen har fyra samordningskanslier (ett för varje parti) i Statsrådsberedningen som totalt har cirka 35 anställda.

UTVÄRDERING

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har regeringen tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter?

Poäng: 100

Överlag har den svenska regeringen goda resurser för att utföra sina uppgifter. Den svenska verkställande makten med tillhörande departement är relativt liten i ett internationellt perspektiv. Regeringskansliet hade 2010 cirka 3000 anställda exklusive anställda vid UD (cirka 700) och kommittéerna (KU 10: 2010/11: p.8). I Regeringskansliet återfinns olika personalgrupper (chefer, handläggare, specialister, politisk anställd och baspersonal), mellan 1995 och 2005 gick antalet specialister ned med tio procent, antal handläggare ökade med 73 procent för samma period och antalet politiskt anställda steg med 27 procent. Vad gäller de politiskt anställda (statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga, pressekreterare, planerings- och stabschefer samt politiska assistenter) ökade antalet politiskt sakkunniga mest (35,6 procent) mellan 1995 och 2005. Dock visar enkätsvar att uppfattningen bland anställda vid Regeringskansliet är att de politiskt sakkunnigas inflytande har minskat under samma period (se Premfors och Sundström 2007). Sett ur perspektivet av denna modell med små departement och fristående ämbetsverk med stora resurser får tillgången på kvalificerad personal, ekonomiska anslag och stöd som omger ministrarna trots allt bedömas som god (Landahl 2011, Bergman 2011).

Regeringskansliet ska enligt budgetpropositionen för 2011 vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program (regeringen 2010: 35). Regeringskansliets uppgift uttrycks även i dess instruktion som att ”bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.” (SFS 1996:1615, 1§). Regeringskansliets arbete kompletteras av att många beredande och verkställande uppgifter utförs i myndigheterna och att det även i kommittéväsendet sker beredning av ärenden och politisk samordning (Wockelberg 2010: 135). Varje departement leds av ett statsråd (minister) som är departementschef. Vid vissa departement tjänstgör fler än en minister. Ministrarna biträds, förutom av den ordinarie personalen, av en politisk stab med statsekreterare, politiskt sakkunniga och pressekreterare.

Regeringskansliet har under en lång tid växt i personalstyrka. 2010 uppgick totala antalet anställda (exklusive UD- och kommittéanställda) till 2 995, en ökning från 1 786 anställda 1990 (KU 10: 2010/11: s.8). Inför 2011 inför-

des dock anställningsstopp och en minskning av antalet anställda på Regeringskansliet planerades till följd av riksdagens beslut om en minskning med 300 miljoner kronor i minoritetsregeringens budgetförslag (före riksdagens minskning hade regeringen föreslagit att Regeringskansliet under 2011 skulle få 6 551 miljoner kronor). Regeringen valde sedan att initiera nedläggning av vissa ambassader (Bergman 2011). I augusti 2011 presenterades dock en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna med innebörden att Regeringskansliets anslag återställs, att planerade avvecklingar av ambassaderna avbryts och att riktade exportfrämjande åtgärder sätts in under återstoden av mandatperioden (regeringen 2011b).

En av de mest uppmärksammade utmaningarna gäller resursernas effektiva användning, inte minst svårigheterna att trots att Regeringskansliet sedan 1997 är en myndighet (vari departementen ingår) arbeta sektorsövergripande och få rätt person på rätt plats och således använda resurser på de områden där det mest behövs. ”Det är en väldigt konservativ struktur, och i och med att du har departementen så kan man konstatera att det är mycket liten rörlighet när det gäller flyttande av kompetens och personer mellan departementen. Det är en stelhet som kan stämma dåligt överens med regeringens politiska prioriteringar.” (Landahl 2011).

Frågan om samordningens effektivitet inom Regeringskansliet torde alltså vara en större utmaning än resursernas totala omfattning. I sammanhanget kan man till exempel peka på att Regeringskansliet länge har haft ett rekordstort anslagssparande. Enligt årsredovisning för staten 2010 (regeringen 2011c) var anslagssparandet vid utgången av 2010 drygt 834 miljoner kronor. Enligt den ovannämnda överenskommelsen kommer dock 500 miljoner att dras in under 2011.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är regeringen formellt oberoende?

Poäng: 100

Regeringen är tydligt oberoende i förhållande till statchefen vars politiska makt är strikt begränsad enligt regeringsformen. Statschefen har inte någon inskränkande roll på regeringens beslutsfattande eller ledande roll. Rollen för statchefen är i det närmaste uteslutande symbolisk.

Men det finns några politiska uppdrag just med koppling till detta symboliska uppdrag: statsministern ska hålla statschefen underrättad om rikets angelägen-

heter och när det behövs ska regeringen sammanträda för överläggning under statschefens ordförandeskap. Innan statschefen gör utlandsresor ska hon eller han samråda med statsministern (5 kap. 3 § RF). Det är också statschefen som förklarar riksmötet öppnat när riksdagen samlas (1 kap. 4 § RO).

Frågan om regeringens oberoende ska även ses utifrån det svenska parlamentariska systemet, som inte är grundat i maktdelningsprincipen. Regeringen har viktiga uppgifter, såsom att styra förvaltningen (12 kap. 1 § RF), vara beslutsfattare i vissa förvaltningsärenden och kunna ingå överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer (10 kap. 1 § RF). Dessa uppgifter är ganska vitt formulerade och ger regeringen makt och tolkningsutrymme. Regeringen ska styra riket och är i detta ämbete direkt ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Regeringen är således beroende av riksdagens acceptans och ska så vara i enlighet med parlamentarismens viktigaste grundbult (cf Müller et al. 2009: 12–13). Riksdagens yttersta instrument för denna kontroll är ett misstroendevotum där regeringen faller om minst 175 ledamöter röstar för detta (13 kap. 4 § RF) i enlighet med principen om den svenska negativa parlamentarismen. Utöver denna yttersta mekanism har riksdagen även andra kontrollmekanismer och funktioner gentemot regeringen: konstitutionsutskottets granskning av handläggning av regeringsärenden och ministrarnas tjänsteutövning (RF 13 kap. 1§), Riksrevisionens granskning av all statlig verksamhet (RF 13 kap. 7§) samt ledamöters frågor och interpellationer till statsråd (RF 13 kap. 5§).

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är regeringen oberoende i praktiken?

Poäng: 100

Det finns inget som tyder på att andra aktörer eller organ på ett otillbörligt sätt inkräktar på de uppgifter som regeringen har. Riksdagen och dess kontrollorgan, domstolar och EU utövar funktioner som begränsar regeringens makt, men detta sker i enlighet med det gällande systemet och dess intentioner. Statschefens strikt begränsade roll utan politisk verkställande makt återspeglas fullt ut i den politiska realiteten.

Naturligen påverkas regeringen också av det samspel som sker med förvaltning vid initiering, beredning och genomförande av beslut. Detta sker i ett växelspel (Bergman 2011) där mycket av den utredande och beredande kapaciteten finns ute i myndigheterna, som har stort inflytande på såväl initiering av förslag som genomförande av dem. Myndigheterna blir i ökande utsträck-

ning involverade i att utforma de policies som de själva sedan ska genomföra (Pierre et al. 2011: 30).

På samma sätt råder ett samspel mellan regering och politiska organ på lokal och regional nivå som även det begränsar regeringens oberoende. Detta samspel, där regeringen förhandlar fram överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting vid beslut som rör kommunala myndigheter, är av stor betydelse men har inte en struktur som är riktigt tydlig för medborgaren (Landahl 2011).

Medlemskapet i den Europeiska unionen (EU), globaliseringen och det internationella finanskapitalets rörlighet är företeelser som påverkar regeringen och som den måste ta hänsyn till vid beslutsfattande, inte minst genom att svensk lagstiftning inte får strida mot EU-rätten. Härtill kan läggas att olika typer av intresseorganisationer, liksom i andra länder, bedriver opinionsarbete och påverkan gentemot regeringen. Detta sker kontinuerligt och är en accepterad del av politiken. Aktiviteterna kan intensifieras och förändras i sina former och betydelse i samband med stora företagskriser, såsom den som nyligen utspelats kring Saabs möjlighet till statligt och europeiskt stöd för fortsatt verksamhet (Bergman 2011).

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det regleringar för att försäkra öppenhet i regeringens utförande av sina uppgifter?

Poäng: 100

De lagar och bestämmelser som finns för att säkerställa öppenhet och insyn i regeringens verksamhet och budget är omfattande. Övergripande finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, meddelarfrihet och efterforskningsskydd som har en stark förankring i Sveriges grundlagar. Offentlighets- och sekretesslagen anger också vilka inskränkningar som kan göras på grund av sekretess (se kapitlet om offentlig sektor).

Grundprincipen är att allmänna handlingar generellt betraktas som offentliga och varje medborgare ska enligt tryckfrihetsförordningen ha rätt att ta del av allmänna handlingar (tryckfrihetsförordningen 12 kap. 1§). Med allmän handling menas framställningar som till exempel skriftliga dokument, tabeller, blanketter, protokoll och skrivelser. Rätten att ta del av dessa kan dock begränsas med hänsyn bland annat till rikets säkerhet eller rikets centrala finanspolitik. Alla allmänna handlingar ska registreras så snart de har inkommit eller upprättats hos en myndighet (Offentlighets- och sekretesslagen 5 kap 1§) och detta

register ska vara tillgängligt för allmänheten (Offentlighets- och sekretesslagen 5 kap 2§). I registret ska framgå en rad uppgifter om handlingen: datum när handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått, eventuell avsändare eller mottagare av handlingen och vad den gäller.

De beslut som fattas i Regeringskansliet skall protokollföras eller redovisas i en annan handling som anger vad beslutet innehåller, när beslutet fattades och vem som fattade beslutet (SFS 1996:1515, 51§; Förordning med instruktion för Regeringskansliet). Bestämmelserna för Regeringskansliet anger också regler kring diarium (49§) och bestämmelser kring utlämnande av allmän handling som innebär att det normalt är departementet som förvarar handling som också prövar frågan om utlämnande (18§).

Regeringsformen (7 kap. 6§) gör tydligt att protokoll måste föras vid regeringssammanträden. I en särskild förordning (SFS 2007:725) anges närmare vad protokollen ska innehålla och andra bestämmelser kring hanteringen av protokollen. Som huvuddregel gäller att dessa beslut och protokoll är offentliga men att utlämnandet kan begränsas vad gäller ärenden belagda med sekretess. När det gäller hantering av utlämnande av handlingar så är regeln följande: det är den ansvariga departementschefen som i första steget tar ställning. Säger han eller hon nej så kan man överpröva detta och då är det regeringen som fattar beslut. Det beslutet kan inte överklagas, vilket är en skillnad i förhållande till vanliga myndigheter där man kan överklaga till förvaltningsrätten (Landahl 2011).

Regeringen fattade 2006 ett beslut om förteckning över innehav av finansiella instrument hos regeringen och Regeringskansliet. I beslutet påminns om bestämmelsen i anmälningsskyldighetslagens elfte paragraf (SFS 2000:1087) som ger regeringen möjlighet att besluta om skyldighet att föra förteckning. Enligt beslutet ska det i Regeringskansliet föras en förteckning enligt det nämnda lagrummet. Den ska bestå av en delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen och av en delförteckning för varje departement. Den delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen ska avse finansiella instrument som innehas av statsråden och av de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos Statsrådsberedningen som statsministern bestämmer. Delförteckningen för ett departement ska avse finansiella instrument som innehas av de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos departementet som departementschefen bestämmer. Förteckningen ska föras av den tjänsteman i Regeringskansliet som departementschefen utser.

Praxis är att statsministern begär underlag från alla som är tänkta som eventuella ministrar vad gäller tillgångar, eventuella tidigare brott och annat som kan uppfattas som misstänkt (Bergman 2011). Detsamma gäller också för vissa andra politiskt tillsatta tjänstemän inklusive statssekreterarna, som är anställda av Regeringskansliet, liksom andra höga tjänstemän, till exempel inom det finansiella området. De omfattas då av de bestämmelser som Regeringskansliet har om att man måste redovisa tillgångar under förutsättning att man har en sådan befattning att man kan hamna i intressekonflikter. Dessa bestämmelser gäller alla statssekreterare och för en mängd befattningshavare till exempel inom Finansdepartementet. Vilka befattningshavare som ska lämna in sådana redogörelser bestämmer respektive departementschef, i praktiken expeditionschef i departementet eller rättschefen, som samlar in och förvarar detta material (Landahl 2011).

Vad gäller statsrådens löner så är de offentliga uppgifter och kan enkelt hittas på regeringens hemsida. Från 1 juli 2011 tjänar statsministern 144 000 kronor i månaden och övriga statsråd 115 000 kronor (Regeringskansliet 2011). Lönerna fastställs av statsrådsarvodesnämnden som är en riksdagens nämnder.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning råder öppenhet och insyn i regeringens utförande av sina uppgifter?

Poäng: 100

De uppgifter som finns tyder på att öppenheten fungerar bra även i praktiken. I ett internationellt perspektiv hamnar Sverige högt när det gäller öppenhet (Bergman 2011). I World Justice Projects[2] (2010: 86–87) mätning var Sverige högst rankat när det gäller Open Government av 35 länder och låg också högt på enskilda ingående faktorer såsom utlämning av offentlig information. På samma sätt fick ”Access to government information” högsta poäng i Sustainable Governance Indicators 2011 (Pierre et al, 2011).

Dokumentationen och hanteringen av beslut och ärenden i Regeringskansliet fungerar bra. Ärendeförteckningar, som publiceras innan regeringssammanträdena har ägt rum, och protokollhantering från regeringssammanträden sköts minutiöst, där rättschefen i Statsrådsberedningen har huvudansvaret. Detta granskas också årligen av konstitutionsutskottet (Landahl 2011). Det finns ett centralt arkiv för Regeringskansliet med delarkiv för varje departement (SFS 1996:1515, 53§) där departementens arkiv innehåller handlingar från departementets område vilka med jämna mellanrum förs över till centra-

larkivet. Däremot kan det krävas en viss kunskap från den som söker något för att få fram vad man är ute efter (Bergman 2011). Angående öppenhet kring protokoll och sammanträden får ärendeförteckningen inför regeringssammanträden lämnas ut (SFS 1996:1515, 61§) vilket också görs.

Grundprincipen är öppenhet, men det händer frekvent att förfrågningar som görs om att få ut handlingar nekas. När det sker görs det med hänsyn till sekretessbestämmelser i Offentlighets- och sekretesslagen, till exempel protokoll där hemliga uppgifter hanteras (Bergman 2011, Landahl 2011). Dessutom förekommer det att regeringen vägrar att lämna ut material av säkerhetsskäl i fall när det bedöms finnas risk att det i själva verket innebär att förfrågningen handlar om att man kartlägger tjänstemannagrupperingar i Regeringskansliet (Landahl 2011).

Det finns också exempel som visar att öppenheten har varit något lägre än man trott. Konstitutionsutskottet granskade under hösten 2010 (KU 10: 2010/11: s.21–31) bland annat utlämnande av allmänna handlingar som under 2009 handlagts i Utrikes- och Försvarsdepartementen. Granskningen visar på för långa handläggningstider i flera av ärendena. Resultatet av granskningen talade för att det finns brister i handläggningsrutinerna för denna typ av ärenden, och utskottet ansåg att det fanns anledning att se över rutinerna.

I samband med flodvågskatastrofen i Asien granskades regeringens och Regeringskansliets hantering av katastrofen och krisberedskapen. Regeringen ville inte lämna ut de så kallade tsunamibanden; även konstitutionsutskottet hade svårt att få dem utlämnade. Detta mynnade så småningom ut i en reformering av regelverket som har stärkt konstitutionsutskottets rätt att ta del av regeringens handlingar (Bergman 2011, 13 kap. 1 § RF, se även regeringen 2009a: 113–117).

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser för att försäkra att regeringsmedlemmar (ministrar) måste rapportera sina handlingar/beslut och hålls ansvariga för dessa?

Poäng: 100

En rad olika bestämmelser och mekanismer som gör att de formella möjligheterna till ansvarsutkrävandet av regeringen och statsråden är goda. Tillsammans med de allmänna valen är offentlighetsprincipen en övergripande utgångspunkt som möjliggör granskning av regeringen; inte bara av offentliga

organ som riksdagen utan genom att medier och allmänheten får verktyg som möjliggör granskning. Det gäller inte minst meddelarfriheten och efterforskningsskyddet i tryckfrihetsförordningen som möjliggör för tjänstemän att meddela uppgifter och information till media (för mer om dessa regler se offentlig sektor).

En av riksdagens viktigaste uppgifter är att granska regeringens styrning av förvaltningen (1 kap. 3 § RF). Regeringsformen och riksdagsordningen (RO) ställer en rad krav på regeringens rapportering och hur detta ska gå till. Det gäller exempelvis hur regeringen ska dokumentera sina beslut och sammanträden, bland annat att skiljaktiga meningar ska antecknas (7 kap. 6 § RF), liksom regler kring förslag och skrivelser till riksdagen och deras hantering och informationsskyldighet till riksdagen om vad som sker inom ramen för EU-arbetet.

Av stor betydelse är regeringens uppfyllande av regeringsformens beredningskrav, det vill säga inhämtande av upplysningar och yttranden från berörda myndigheter, i den omfattning det behövs också från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig (7 kap. 2 § RF, se även Premfors et al. 2009: 119). Konstitutionsutskottet brukar regelbundet granska uppfyllandet av beredningskravet och har under 2008 och 2009 genomfört en heltäckande granskning av begreppet (KU 10 2008/09: s. 46–64; KU 10: 2009/10: s.32–44).[3]

Av regeringsformen och riksdagsordningen framgår också riksdagens mekanismer för ansvarsutkrävande och kontroll av regeringen. Riksdagens yttersta instrument för denna kontroll är att rikta ett misstroendevotum[4] mot regeringen (statsministern) eller ett enskilt statsråd där regeringen eller statsrådet faller om minst 175 ledamöter röstar för detta (13 kap 4 § RF). Dock är detta ett relativt trubbigt instrument för löpande möjligheter att utkräva ansvar (Bergman 2011).

Interpellationer och frågor från riksdagsledamöter till statsråd om de senares tjänsteutövning (13 kap. 5 § RF; 6 kap. 1–4 §§ RO) har ökat under de senaste årtiondena. Det har skett i och med att förfarandet har förenklats. Förutom dessa former av diskussion och debatter förekommer även ärendedebatter av propositioner, allmänpolitiska debatter, allmänna debatter, debatter i särskilda ämnen, partiledardebatter, utrikesdebatter och frågestunder i samband med informationsutbyte från regeringen till riksdagen. Vissa debatter uppmärksammas av medier, organisationer och myndigheter, och frågor och interpellationer av detta slag påverkar det interna arbetet i Regeringskansliet (Petersson

2010: 212). Men det finns ingen direkt kunskap om vilken effekt frågeinstitutet faktiskt har som kontrollfunktion (Isberg 2011)

Till skillnad från de politiskt valda medlemmarna av den verkställande makten, är den svenska regeringsformen tydlig med att ”Konungen eller drottning som är statschef kan inte åtalas för sina gärningar” (5 kap. 3 § RF). Trots att statschefen i praktiken inte har någon politisk makt utöver att representera landet har frågor om den konstitutionella regleringen av statschefen aktualiserats genom att medier på ett aktivare sätt än tidigare har granskat statschefens liv och verksamhet. I samband med olika avslöjanden kring påstådda oegentligheter och etiska överträdelser har frågan rests om det är rimligt att statschefens verksamhet i praktiken inte kan utsättas för granskning i likhet med andra ämbeten. Allt fler krav på en förändring har yttrats. Det har också lett till en intensifierad diskussion om det nuvarande statsskicket (Dagens Nyheter 2011-06-01a, 2011-06-01b, 2011-06-01c, 2011-05-30).

Riksrevisionens granskning av all statlig verksamhet är en viktig del i riksdagens kontrollmakt (13 kap. 7 § RF). Genom sin granskning av staten, inklusive regering och regeringskansli, tar Riksrevisionen fram underlag som kan ligga till grund för ansvarsutkrävande. På ett mer indirekt sätt kan också JO:s (Riksdagens ombudsmän) tillsyn av hur lagar och föreskrifter tillämpas i den offentliga verksamheten ge en grund för att se hur bra förvaltningen fungerar. (13 kap. 6 § RF)

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning finns det kontroll av hur regeringen utför sina uppgifter i praktiken?

Poäng: 100

De mekanismer och bestämmelser som finns för att begränsa regeringens makt och kunna utöva kontroll över den fungerar bra i praktiken. Internationella undersökningar gör bedömningen att denna kontroll och granskning är välutvecklad (Pierre et al 2011: 35; Governance indicators 2010; World Justice Project 2010: 86–87)[5]. Viktiga aspekter av detta är att riksdagens utskott har rätt att ta del av handlingar och att allmänheten och media genom offentlighetsprincipen kan ta del av allt som inte är sekretessbelagt (Bergman 2011).

Två problem har varit att riksdagen inte alltid har tillräckligt med resurser för att göra större granskningar och att Riksrevisionens roll har varit oklar vad gäller hur den ska jobba och vem den ska rapportera till (Bergman 2011, se mer i Riksrevisionen). Vad gäller regeringen och statens verksamhet granskas

den årligen av Riksrevisionen. Alla indikationer pekar på att Riksrevisionen kan göra detta på ett oberoende sätt utan otillbörlig inblandning från regeringen (Landahl 2011; World Justice Project 2010: 87)

Regeringen rapporterar sitt arbete på många olika sätt. Lagförslag och andra dokument är i hög grad tillgängliga (cf. World Justice Project 2010: 87). Beredningsprocessen i riksdagen säkerställer också att det blir en bred insyn liksom regeringsformens krav på att regeringen i sin beredning av ärenden ska inhämta synpunkter. Här kan dock konstateras att det finns en allmän uppfattning om att utredningsväsendet idag inte får samma tid på sig, att utredningarna inte har samma bredd som tidigare och att Lagrådet vid flera tillfällen haft synpunkter på framlagda förslag (Isberg 2011, Bergman 2011). Dessutom är trenden att intresseorganisationer inkluderas i minskad utsträckning (Pierre et al. 2011: 23). Den politiska oppositionen har under senare år fört fram kritik mot regeringen för att den skulle försöka undkomma beredningstvånget som följer med att ta fram en proposition bland annat genom att beställa utskottsinitiativ från partikollegor i riksdagen (Wockelberg 2010: 111).

Riksrevisionen granskar finanserna hos Regeringskansliet varje år. Men Riksrevisionen granskar inte dess förvaltning, vilket är fallet för andra myndigheter, eftersom Regeringskansliet inte skriver resultatredovisning och snarare fungerar som en stab till regeringen. Revisionen av regeringen handlar om effektivitetsrevision där man utifrån vad riksdagen har haft för intentioner med ett beslut granskar hela kedjan: vad blev det av beslutet, hur styrde regeringen? En intervjuperson uttryckte angående detta att ”Vi har inga problem att göra detta. Vi ser inga bekymmer med samarbetsvilligheten heller, vi har samma rätt mot Regeringskansliet som för alla andra myndigheter. Vi kan titta på vilka handlingar som helst och prata med vem som helst vilket vi också gör i våra granskningar” (Landahl 2011).

Enligt kapitlets intervjupersoner är sanktioner och möjligheter till åtal mot statsråd som missköter sig överlag effektiva. Statsråd vill inte gärna bli kritiserade i konstitutionsutskottets granskning. I konstitutionsutskottets senaste granskning av statsråden riktades enig kritik mot landsbygdministern för att han hävdat att han skulle ha lämnat ett uppdrag till Jordbruksverket när de egentligen redan arbetade med frågan. Regeringen kritiseras också för en uppgörelse om utsläpp i Östersjön och för hur genomförandet av EU:s datalagringsdirektiv hanterats. Dessa granskningar får också ofta stor medial uppmärksamhet, särskilt vad gäller vilka statsråd som får kritik (KU 20: 2010/11).[6]

Skulle statsråd riskera att hamna i en process som kan leda till misstroendevotum (vilket sker mycket sällan) avgår statsrådet normalt innan detta hinner ske. Det faktum att statsråd i princip aldrig blir åtalade ska snarare ses som ett tecken på att systemet fungerar än en svaghet. Den sammanlagda bedömningen blir att sanktionsmöjligheterna har effekt (Bergman 20111). World Justice Project (2010: 87) bedömer på liknande sätt att sanktioneringen av otillbörliga handlingar är effektiv.[7]

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det mekanismer för att försäkra statrådens integritet?

Poäng: 75

De grundläggande bestämmelserna för att upprätthålla integritet i utövandet och uppförandet i tjänsten, som gäller även för statsråd, är att alla som ”fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet” (RF 1 kap. 9§). För statråden finns det sedan ytterligare bestämmelser i regeringsformen för att säkerställa att detta inte kompromissas av olika intressekonflikter. Statsråden ”…får inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.” (RF 5 kap. 2§).

Utöver detta gäller också för Regeringskansliets personal att verka i enlighet med myndighetens etiska riktlinjer, som de anställda får i bokform vid introduktionsutbildningen (Landahl 2011); de regler som finns i brottsbalken; förvaltningslagen; lagen om offentlig anställning som gäller förmåner och mutor, opartiskhet och jäv; och regleringen av bisysslor som förbjuder förtroendeskadliga bisysslor (SOU 2010:38, 90; se utförligare om detta i Offentlig sektor).

Dessa kan ses som de övergripande etiska riktlinjerna. Någon uppförandekod i bemärkelsen en formell skriftlig kod som man skriver under och försäkrar sig följa finns inte. Däremot kompletteras de övergripande reglerna med andra bestämmelser och praxis inom Regeringskansliet. I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (s. 45–47) och i en promemoria från Statsrådsberedningen (regeringen 1987) lämnas bland annat följande råd när det gäller jäv vid regeringssammanträden: Det åligger statsråd att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävig. I princip bör man undvika att

ett statsråd som är jävig i ett ärende enligt någon av de jävsgrunder som anges i Förvaltningslagens elfte paragraf föredrar ärendet eller på annat sätt deltar i avgörandet av det vid regeringssammanträde. Också i tveksamma fall bör statsrådet avstå från att delta i avgörandet.

Enligt praxis har man bland annat iakttagit regeln om så kallat tvåinstansjäv (11 § Förvaltningslagen) när överklagade ärenden har föredragits och avgjorts vid regeringssammanträden. Bedömer statsrådet att hon eller han inte bör delta i avgörandet av ett regeringsärende som ligger inom statsrådets direkta ansvarsområde bör hon eller han vidtala något annat statsråd att föredra ärendet och sedan underrätta statsministern och protokollföraren om detta. Statsrådet deltar då inte heller i avgörandet av ärendet. Om ett statsråd anser sig vara jävig i ett ärende som ligger utanför hennes eller hans direkta ansvarsområde anmäler statsrådet att hon eller han inte deltar i avgörandet av ärendet till statsministern och protokollföraren.

Enligt OECD:s (2009) undersökning uppger statministern och statråden tillgångar, inkomster, andra uppdrag, gåvor och tidigare anställning där dessa uppgifter också är offentligt tillgängliga. För statsministern är det viktigt att försäkra sig om att de statsråd som han eller hon utnämner inte har problematiska relationer som påverkar förtroendet för regeringen. Den granskning som görs för statsministerns räkning av potentiella statsråd innebär att det här kontrolleras ganska noga utan att vara författningsreglerat (Bergman 2011).

Nya statsråd och en ny regering utbildas också av rättschefen i Statsrådsberedningen och förvaltningschefen i en rad olika frågor kring regelverket, till exempel vad som gäller när man får gåvor. Statsråden brukar ”vara väldigt intresserade av den enkla anledningen att det där är rena självskyddet för dem”. Även statssekreterarna får samma typ av introduktionsutbildning (Landahl 2011).

Representation och hantering av gåvor (utöver vad som gäller i brottsbalken kring mutor, för detta se Offentlig sektor) är reglerade områden. Ekonomistyrningsverket ger ut riktlinjer för representation för statliga myndigheter där det framgår vad representation är, hur den ska redovisas liksom andra regler. Bestämmelser kring gåvor finns i Regeringskansliets Riktlinjer för gåvor till statsråd (Regeringskansliet 2008).

Statsråd tar ofta emot gåvor i olika sammanhang. Sker det i samband med statsrådets uppdrag tillfaller gåvorna staten och överlämnas till Regeringskansliet för registrering och omhändertagande och förs in ett gåvoregister.

I riktlinjerna diskuteras också vilka gåvor som inte bör tas emot: årskort, frikort, inköpsrabatter och liknande eller pengar.

Vikten av att ta ställning till om det finns risk för att en gåva kan anses som en muta betonas, särskilt om ett statsråd överväger att ta emot en gåva för egen räkning. Angående inbjudningar till evenemang måste en bedömning göras om inbjudan är med anledning av uppdraget eller inte. Om det råder tveksamhet kring om en gåva eller inbjudning kan utgöra muta kan statsrådet konsultera med expeditionschefen i departementet (Regeringskansliet 2008: 2–3).

Det finns inget för bud mot att ett statsråd går direkt till nya uppdrag efter statsrådsuppdraget. Här menade intervjupersonerna att avsaknad av reglering är en klar brist. Även om det är svårt att införa en fungerande regel och få till fungerande tillämpning och granskning av efterlevnad så bör det finnas någon form av karantänsregler mot att direkt efter statsrådsjobbet gå in i företag eller intresseorganisationer vars verksamhet man haft ett stort inflytande på tidigare – och kanske till och med reglerat (Bergman 2011, Landahl 2011).

Liknande kritik har framförts av den tidigare riksrevisorn Ewa Lindström som menar att en outvecklad diskussion om jäv och karantän innebär korruptionsrisker och att karantänsregler bör införas för ministrar och vissa höga tjänstemän (Riksdag och Departement 2011-03-21).

Riksdagsledamöter har motionerat om att införa karantänsregler för statsråd, men konstitutionsutskottet har avstyrkt att riksdagen tar initiativ till detta med hänvisning till att Sekretesslagens och Insiderlagens regler ger ett bra skydd för statens intressen när verksamhet i staten lämnas för tjänster i näringslivet. Samtidigt har man konstaterat att det finns situationer när statsrådsuppdrag lämnas för annan tjänst som kan rubba allmänhetens förtroende och att det därför kan finnas skäl för regeringen att pröva möjligheter för en tidskarantän eller andra regleringar (bet. 2008/09: KU15 s. 40–42). När det gäller andra anställda vid Regeringskansliet så är det på samma sätt som för offentlig sektor i övrigt att det saknas särskild reglering. Det finns dock lagstiftning som relaterar till detta som gäller när offentligt anställda går över till privat anställning (SFS 2009:400; SFS 1990:409). Som nämnts tidigare finns vissa bestämmelser som skyddar det allmänna när någon går mellan offentliga och privata anställningar liksom skyddande av företagshemligheter i allmänhet och annan hemlig information som skyddas av tystnadsplikt. Det finns ibland särskilda bestämmelser, till exempel de som gäller för anställda inom riksbanken som innebär en ettårig karantän i vissa sammanhang om de lämnar sin anställning.

Greco har i sin utvärdering av Sverige påpekat att de svenska bestämmelserna är bristfälliga. Samtidigt har Greco poängterat att det inte innebär att det måste lösas med generell lagstiftning om ”karantänstider”. Sveriges svar till Greco betonade också att den här typen av frågor är en del av det av regeringen initierade projektet om offentligt etos i offentlig sektor liksom att man skulle ha en bred diskussion om frågan vilket skulle kunna resultera i förslag efter 2011 (Greco 2009: 2–3). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, som är en kommitté knuten till Regeringskansliet, tillsatte 2011 en utredning i frågan (ESO 2011; Riksdag och Departement 2011-03-21).

När det gäller skydd för whistleblowing så har reguljärt anställda på Regeringskansliet samma skydd som tillämpas vid andra myndigheter. I förhållande till media finns det således en meddelarfrihet (TF 1 kap. 1§; YGL 1 kap. 2§), rätt för den som lämnat uppgift att vara anonym (TF 3 kap. 1§; YGL 2 kap. 1§), förbud för en myndighet mot att efterforska källan och att vidta repressalier mot den som lämnat informationen (TF 3 kap. 4§, YGL 1 kap. 4§, YGL 2 kap. 4§). Detta skydd gäller i förhållande till medier men inte i förhållande till andra myndigheter. Här har konstitutionsutskottet uppmanat riksdagen att ge regeringen till känna att en översyn bör göras med syfte att stärka skyddet för den enskilde som slår larm om korruption och andra oegentligheter. (KU 23: 2010/11, s 47ff, se utförligare om detta i Offentlig sektor). Några särskilda regler på detta område som omfattar statsråden finns det inte. Eftersom alla regeringsmedlemmar är delaktiga i alla regeringsbeslut om man inte reserverar sig – vilket är synnerligen sällsynt[8] – minskar incitamentet för att slå larm (Bergman 2011).

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är integriteten/redbarheten hos regeringsmedlemmar säkerställd i praktiken?

Poäng: 75

Den övergripande bedömningen är att integriteten i praktiken är hög; detta tack vare en kombination av mekanismer och kultur. Offentlighetsprincipen är viktig på detta område, liksom den fria och oberoende bevakningen från medier. Den parlamentariska granskningen har också stor betydelse, liksom viljan att upprätthålla och förvalta en moralisk tradition av ämbetsmannaskap i Regeringskansliet (Bergman 2011).

Även konstitutionsutskottet bidrar i viss mån till att bilda god praxis inom Regeringskansliet. I sammanhanget kan till exempel nämnas konstitutions-

utskottets granskning av ett statsråd med anledning av dennes utskick av en brevskrivelse till partimedlemmar vilken bekostades av allmänna medel. I sin granskning betonade konstitutionsutskottet bland annat att all materiel och utrustning som Regeringskansliet tillhandahåller är avsedd enbart för utövning av de funktioner som följer med tjänsten som statsråd. Det fick alltså tas för givet att annan användning inte ska komma i fråga (KU 20: 2007/08: s.233–241). I World Justice Projects (2010: 87) bedömning av ”Government regulations without improper influences” fick Sverige den högsta poängen av alla länder.

Angående intressekonflikter refererade en intervjuperson till debatten som funnits kring i vilken mån utrikesministerns tidigare engagemang i ett internationellt företag Lundin Petroleum (som även granskades av KU, KU 20: 2006/07: s.36 f; KU 20: 2007/08: s.194 f.) var ett problem. Men intervjupersonen menade samtidigt att den här typen av problem snarare var mindre vanliga nu än på 1970 och 80-talen eftersom man blivit bättre på att hantera dessa frågor i samband med att statsråd utses (Bergman 2011).[9]

Denna diskussion berör också frågan om eventuella problem med att röra sig mellan uppdrag som statsråd och i näringslivet. Ett exempel när detta skapade debatt var när förre statsministern blev senior rådgivare för en konsult- och lobbyfirma 2007, cirka ett år efter avgången som statsminister (Politiken 2007; Svenska Dagbladet 2007-05-08).

När det gäller whistleblowerskyddet för Regeringskansliets personal är det att jämföra med hur regleringen av detta ser ut vid andra myndigheter.

En intervjuad menade när det gäller möjligheterna att röra sig mellan en statsrådspost och näringslivet att det inte behöver vara ett problem,[10] men att det blir ett problem när det finns starka kopplingar mellan den statsrådsroll man haft och det uppdrag man har inom näringslivet och att sådana fall har förekommit. Eftersom det inte är definierat som något problem och området saknar lagstiftning blir det heller inte ett formellt problem (Bergman 2011).

Offentligt anställda som begår brott i tjänsten eller på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter i anställningen har både ett straffrättsligt och ett disciplinrättsligt ansvar. Det förstnämnda vinns reglerat i brottsbalken och Lagen om offentlig anställning. Den som misstänks ha begått brott i sin anställning ska anmälas till åtal. Det kan handla om misstanke om tjänstefel, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt men också andra brott med högre straff än böter. Tjänstefel innebär att ”uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning

genom handling eller underlåtenhet åsidosätta vad som gäller för uppgiften". Grovt tjänstefel innebär att "en anställd allvarligt missbrukat sin ställning eller om gärningen medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande". I Sverige döms varje år ett tjugotal personer för tjänstefel.[11] Med mutbrott menas att "för sig själv eller för annan ta emot, låta åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning". Ansvaret kring tjänstefel och andra etiska riktlinjer omfattar förutom tjänstemännen valda ledamöter i styrelse, verk, nämnder, kommittéer och andra myndigheter i staten, kommunerna eller landstingen (Petersson 2010: 118).

STYRNING OCH FÖRVALTNING AV OFFENTLIG SEKTOR

I vilken utsträckning är regeringen engagerad i att utveckla en väl styrd/god förvaltning i offentlig sektor?

Poäng: 75

Det finns ett engagemang för att utveckla en förvaltning med effektivt och gott styre. Den svenska förvaltningen bedöms generellt vara effektiv i olika internationella mätningar (EIU 2010, Governance Indicators 2010). Men enligt en av de intervjuade är inte förvaltningspolitik till sin natur en fråga som ses som någon valvinnare oavsett regering (Landahl 2011).

Det finns också olika problem som har att göra med hur förvaltningen styrs. Regeringen kan styra förvaltningen på olika sätt: med regelstyrning, via ekonomiska anslag, genom hur man organiserar förvaltningen, utnämningar av myndighetschefer och att som högsta förvaltningsmyndighet vara besvärsinstans. Det grundläggande styrdokumentet för varje myndighet är en instruktion i form av en förordning som beslutas av regeringen. Årliga regleringsbrev anger myndigheternas ekonomiska ramar och verksamhetens mål och krav på återrapportering (Regeringskansliets årsbok 2009:68). Trenden under senare år har varit ett uppfyllande av Styrutredningens (SOU 2007:75) förslag, nämligen att regeringens styrning i högre utsträckning sker genom myndigheternas instruktioner och mindre genom regleringsbrev.

Samordning mellan departementen ses i olika bedömningar som ett av de största problemen i Regeringskansliet (Pierre et al. 2011:24). Regeringen vill styra förvaltningen i en viss riktning vilket förutsätter att man klarar av att samverka över organisatoriska gränser, utgiftsområden och sektorsområden. Det klarar man inte alltid enligt en intervjuperson. Om Regeringskansliet kunde ordna detta på ett bättre sätt skulle regeringen ha bättre förutsättningar att styra. Inom Regeringskansliet finns också olika synsätt på hur man bör

styra. Det pågår ett visst utvecklingsarbete i denna fråga i Regeringskansliet (Landahl 2011).

När det gäller arbetet med att ta fram lagförslag eller att förbereda regeringsbeslut görs detta vanligen i departementen med liten uppsikt från Statsrådsberedningen. Statsrådsberedningens roll är att kontrollera flödet av lagförslag genom regeringen och till riksdagen och, i mindre utsträckning, att kontrollera inkonsekvenser eller överlappningar mellan förslagen (Pierre et al. 2011: 25). Koordinering sker på mellannivå i departementen och det är bara när det blir problem och konflikter som det lyfts upp på högsta nivå, så kallad hissning.

Finansdepartementet spelar ofta en viktig koordinerande roll. Statsrådsberedningen är således inte dagligen involverad i koordineringen (Pierre et al. 2011: 26). Det råder också ganska stora skillnader mellan departementen och i deras kultur (Pierre et al. 2011: 26) och det finns en försiktighet dem emellan att dela med sig information, kontroll eller resurser (Pierre et al. 2011: 25). Andra forskare pekar dock på att det inte förekommer särskilda skillnader i huruvida konflikter (och så kallade hissningar) inom Regeringskansliet sker mellan departementen eller inom enskilda departement, vilket istället skulle tyda på att Regeringskansliet är relativt väl samordnat (Premfors och Sundström 2007).

En annan konsekvens av bristande koordinering är att strukturellt inriktade besparingar i offentlig sektor utformas utan en helhetssyn där uppdrag till myndigheter går hand i hand med storleken på anslag. Effekten blir att delar av den politiska styrningen då överlåts på myndigheterna, när dessa gör prioritering mellan olika uppgifterna och bestämmer vilka satsningar man kan göra (Svegfors 2009).

Regeringskansliets anställda upplever också att kortsiktigt tänkande och kortsiktiga strategier blir viktigare på bekostnad av långsiktigt strategiskt planerande. (Pierre et al. 2011: 23)

Regeringen har rätt att inrätta och avskaffa förvaltningsmyndigheter även om de medel som ska finansierar myndigheter beslutas av riksdagen, som beslutar hur statens medel ska användas (1 kap. 4 § RF). Exempel på stora myndigheter är Försvarsmakten, Trafikverket, Skatteverket och Försäkringskassan. Regeringen har samlat gemensamma bestämmelser för ämbetsverken i en myndighetsförordning från 2008 (Petersson 2010: 71). Det finns även förordningar med instruktioner för enskilda myndigheter. I dessa finns närmare bestämmelser för myndigheternas ansvar och utgifter, ledningsformer, organisation och ärendehandläggning. Regeringen utnämner chefer för ämbetsverken, generaldirektörer (Petersson 2010: 72).

Makten över utnämningar inom staten ligger enligt grundlagen hos regeringen. Andra poster som tillsätts av regeringen är landshövdingar, som är chef för länsstyrelserna. Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i landets län. Länsstyrelser utgör enrådighetsmyndigheter som har så kallat insynsråd som utövar insyn i verksamheten och ger myndighetschefen, det vill säga landshövdingen, råd.

Regeringen utnämner också tjänst vid domstol och förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen (Petersson 2010: 109). I enlighet med regeringsformen ska statlig anställning ske endast på grund av sakliga grunder, såsom förtjänst eller skicklighet (RF 12 kap. 5§). Under senare tid har regeringen eftersträvat att majoriteten av dess utnämningar ska föregås av en öppen rekryteringsprocess med annonsering av tjänsten. Sedan 2003 granskar konstitutionsutskottet återkommande (vartannat riksmöte) regeringens utnämningsmakt (KU 10: 2009/10: s.117–134).

REFORMER OCH LAGSTIFTNING

I vilken utsträckning prioriterar regeringen ansvarsutkrävande och kampen mot korruption som en viktig fråga?

Poäng: 75

Det har inte genomförts många reformer och lagstiftningsåtgärder mot korruption under senare år. Frågan har heller inte särskilt hög prioritet i det nationella perspektivet på regeringens agenda (Bergman 2011, Nygren 2011). När det gäller biståndssidan och internationell handel har frågan däremot ständig aktualitet och Sverige är en aktiv medlem av internationella organisationer och arbetet mot korruption (Nygren 2011).[12]

Men detta måste också naturligen ses i förhållande till behovet av lagstiftning och korruptionsproblemets vidd i den offentliga förvaltningen, där Sverige av de flesta bedömningar anses mer förskonat än de flesta andra europeiska länder. 2007 var svenskarna också mer positiva till effektiviteten i regeringens antikorruptionsåtgärder än vad som var snittet för EU-länderna i samma undersökning (Transparency International 2007: 24).

En intervjuperson menade att det är ett problem att korruptionsproblematiken ofta ignoreras i ett nationellt perspektiv. Även om problemen i Sverige inte skulle vara så stora så är det ”lite för tyst för att det ska vara riktigt bra.” (Bergman 2011) På riksnivå har man utgått ifrån att det fungerar bra och de lokala korruptionsskandaler som avslöjats har betraktas som ett kommunalt

problem där man inte har velat inkräkta på det kommunala självstyret. Att organiserad brottslighet försöker påverka rättsprocesser ses inte som korruption utan som organiserad brottslighet. Detta bidrar till att debatten om korruption är ganska frånvarande från regeringssidan – och det är inget nytt.

Det finns ingen korruptionspolitik eftersom man inte anser att det finns ett korruptionsproblem (Bergman 2011). Det finns heller inte någon nationell antikorruptionsstrategi där en myndighet har ett övergripande ansvar (Nygren 2011). Några initiativ när det gäller detta har dock tagits. Ett gäller att utveckla den statliga förvaltningskulturen med fokus på värdegrunds- och etikfrågor, där Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) fått uppdraget att samordna och leda detta projekt 2009–2011 (regeringen 2009b; Krus 2009; se mer Offentlig sektor) .

Det stora initiativet under senare år är utredningen om mutbrott och bestickning (SOU 2010:38) som tillsattes av regeringen 2009 (se Antikorruptionsavsnittet). Under 2011 kan ett par andra initiativ också nämnas. Polismyndigheten kommer att, på ett sätt liknande åklagarmyndighetens organisation, inrätta en särskild specialenhet med nationellt ansvar för korruptionsbrott med specialistkompetens för detta. Denna enhet kommer att hantera alla korruptionsutredningar och beräknas starta sitt i arbete i november 2011 (Andersson 2011). Dessutom föreslog en utredning att Ekobrottsmyndigheten skulle få ett nationellt ansvar inom sitt verksamhetsområde (SOU 2011:47).

NOTER

1. Några undantag finns, t.ex. är departementschefer ansvariga för beredningen av regeringsärenden under sina respektive departement, se 14 § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, SFS 1996:1515.
2. Indexet avser mäta rule of law/rättsäkerhet som regler tillämpas i praktiken och inte genom att studera hur lagarna är utformade (The World Justice Project 2010: 2)
3. Även beredningskravet vid genomförande av EU-direktiv och propositioner avlämnade under kristid har granskats av KU (KU 10: 2009/10: s.45-106).
4. Misstroendeförklaring kan väckas om minst en tiondel av ledamöter yrkar för en sådan prövning av riksdagens förtroende för regeringen.
5. Bland undersökningens 35 länder Sverige får Sverige högst poäng när det gäller "limited government powers", som mäter hur bra ansvarsutkrävande av regeringen fungerar. Sverige hamnar i topp när det gäller bedömning av ingående faktorer såsom parlamentets och domstolars begränsning av regeringens makt i enlighet med lagarna.
6. Vad gäller användningen av ordet "kritik" och andra s.k. lokutioner (uttryck) i KU:s betänkanden kan hänvisas till utskottets uppföljning och utvärdering av konstitutionella kontrollfrågor där utskottet konstaterar att någon anledning att i ökad utsträckning använda lokutioner i utskottets ställningstaganden finns knappast. Tvärtom finns det enligt KU skäl att även fortsättningsvis koncentrera arbetet till själva innehållet i utskottets bedömning-

ar och låta det som därvid anförs tala för allvaret i en anmärkning från utskottet. Något förbud att använda t.ex. ordet "kritik" när det anses lämpligt föreligger dock inte enligt KU (Riksdagen 2009: 50).

7. Sveriges poäng är nära det högsta resultatet och över snittet.
8. Det senaste fallet var den 16 juni 1994 då tre statsråd från Centerpartiet anmälde skiljaktig mening i enlighet med 7 kap. 6 § RF i ett ärende som rörde Öresundsbron (KU 30: 1994/95: s. 13). Samma dag lämnade Centerpartiets partiledare Olof Johansson den borgerliga regeringen.
9. Frågan har debatterats på nytt under hösten 2011 sedan två svenska journalister häktats i Etiopien efter en reportageresa med syfte att undersöka Lundin Petroleums verksamhet i landet (Dagens nyheter 2011-10-03). Utrikesministerns aktieinnehav och hantering av optioner i företaget Vostok Nafta har också varit omdiskuterat (Dagens Nyheter 2007-01-30).
10. Här kan noteras att svensk förvaltning generellt inte är baserad på ett system där man kommer in genom inträdesprov och utbildningar och sedan har internrekrytering utan är mer öppet där man söker till positioner. Denna flexibilitet och rörlighet är något som den svenska regeringen betonat vikten av att upprätthålla i samband med diskussioner om dessa frågor (Greco 2009. RC-II (2007) 1E, Addendum, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, Strasbourg, 2 July 2009).
11. Siffrorna inkluderar poliser
12. Ett initiativ på handelsområdet är en webbportal där det finns landprofiler som ska vara till hjälp för företag som är verksamma eller planerar verksamhet på de nya tillväxtmarknaderna och i utvecklingsländer. Detta sker i samarbete med Danmark, Norge, Tyskland, Österrike och Storbritannien (www.business-anti-corruption.com).

REFERENSER

Intervjuer/ redogörelser

Andersson, Arne 2011. Chef för kriminalpolisenheten vid Rikskriminalpolisen, Redogörelse vid Nordiskt seminarium om korruption, Åklagarmyndigheten, Stockholm 13 april 2011.

Bergman, Torbjörn 2011. Professor i statsvetenskap, Södertörns högskola och Umeå universitet, intervjuad av Shanthi Redeback, 16-5-2011.

Landahl, Jan 2011. Förvaltningschef 2005-2009 i Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, telefonintervjuad av Staffan Andersson, 31-5-2011.

Nygren, Birgitta 2011. Ambassadör vid Utrikesdepartementet, intervjuad av Staffan Andersson, 12-5-2011.

Magnus Isberg 2011. Utredare vid riksdagen, tidigare kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott, intervjuad av Staffan Andersson 12-5-2011.

Publikationer och författningar

Bull, Thomas, 2008. Tre rapporter till Grundlagsutredningen i SOU 2008:43, Stockholm: Regeringskansliet.

Dagens Nyheter 2007-01-30, Bildts aktier uppe i riksdagen – igen, internet 2011-06-06, http://www.dn.se/nyheter/politik/bildts-aktier-uppe-i-riksdagen---igen

Dagens Nyheter 2011-05-30, internet 2011-06-02, http://www.dn.se/nyheter/sverige/se-over-kungens-immunitet

Dagens Nyheter 2011-06-01a, Internet 2011-06-02, http://www.dn.se/ledare/huvudledare/monarki-i-gungning

Dagens Nyheter 2011-06-01b, Ingen sanningskommission om kungen, internet 2011-06-02, http://www.dn.se/nyheter/sverige/ondsint-bevakning-av-kungahuset

Dagens Nyheter 2011-06-01c, internet 2011-06-02, http://www.dn.se/nyheter/sverige/toppolitiker-krisen-inte-over-for-kungen

Dagens Nyheter 2011-10-03. Vad gör du för dem Bildt?, Jesper Bengtsson med flera, internet 2011-10-07, http://www.dn.se/kultur-noje/debatt-essa/kkkkkkkkkkkkkkkk

EIU 2010. "Democracy index 2010. Democracy in retreat", A report from the Economist Intelligence Unit.

ERD 2011. European Representative Democracy (www.erdda.se)

ESO 2011. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, internet 2011-10-30, http://www.eso.expertgrupp.se/Default.aspx?pageID=40

Governance Indicators 2010. World Bank, internet 2011-03-09, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart_print.asp

Hermansson, Jörgen & Thomas Persson, 2010. "Att regera under parlamentarism", s. 9-32 i Hermansson, Jörgen, red. 2010. Regeringsmakten i Sverige. Ett experiment i parlamentarism 1917-2009, Stockholm: SNS Förlag.

Greco 2009. RC-II (2007) 1E, Addendum, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, Strasbourg, 2 July 2009.

Krus 2009. Den gemensamma värdegrunden för de offentliganställda, promemoria.

KU 30: 1994/95. Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU30. Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

KU 20: 2006/07. Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU20. Granskningsbetänkande.

KU 20: 2007/08: Konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU20. Granskningsbetänkande

KU10 2008/09. Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU10. Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

KU 15: 2008/09. Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU15. Riksdagens arbetsformer, m.m.

KU 10: 2009/10. Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU10. Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

KU 20: 2010/11. Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU20. Granskningsbetänkande.

KU 10: 2010/11. Konstitutionsutskottets betänkande. Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

KU 23: 2010/11. Konstitutionsutskottets betänkande. Offentlig förvaltning.

Müller, Wolfgang, Torbjörn Bergman & Kaare Strøm, 2006. "Parliamentary Democracy: Promise and Problems", s. 3-32 i Strøm, Kaare, Wolfgang Müller & Torbjörn Bergman, red., 2006. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford: Oxford University Press.

Petersson Olof 2010, Den offentliga makten, Stockholm: SNS Förlag.

Pierre, Jon, Sven Jochem & Detlef Jan 2011. Sustainable Governance Indicators 2011. Sweden report, Bertelsmann Stiftung, internet 2006-06-29, http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Sweden.pdf

Politiken 2007. Göran Persson blir lobbyist, Internet 2011-06-06, http://cdml.positionett.se/politiken/FMPro?-db=artiklaroff.fp5&-format=instick/artikelUtskrift5.htm&-error=instick/artikelUtskrift5.htm&-lay=alla&-lop=AND&-op=eq&ID=204082&-token.0=8080FF&-token.5=politiken&-token.7=&-token.8=feb781&-token.9=O0fxO0uvw78e&-find=

Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström, , 2009. Demokrati & Byråkrati, Lund: Studentliteratur.

Premfors, Rune & Göran Sundström, 2007. Regeringskansliet, Malmö: Liber.

Regeringen 1987. Statsrådsberedningens promemoria, SB PM 1987:2.

Regeringen 2009a. Regeringens proposition 2009/10:80. En reformerad grundlag.

Regeringen 2009b. Regeringsbeslut 2009-11-12, Fi2009/7223, internet 2011-06-27, http://www.krus.nu/Global/Om%20krus/Reg%20beslut%2020091112%20II3.pdf

Regeringen 2010. Regeringens proposition 2010/11:1 Utgiftsområde 1.

Regeringen 2011a. Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av

förekomsten av korruption i kommuner och landsting, Finansdepartementet. Regeringsbeslut, 2011-06-16, Fi2011/2882, internet 2011-06-19, http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/17/11/00/e6e6a896.pdf

Regeringen 2011b. Regeringen och Socialdemokraterna överens om anslaget till Regeringskansliet, http://www.regeringen.se/sb/d/14146/a/173021

Regeringen 2011c. Regeringens skrivelse 2010/11:101. Årsredovisning för staten 2010, bilaga 6 s. 3.

Regeringsformen (RF). SFS 1974:152.

Regeringskansliet 2008. Regeringskansliets riktlinjer för gåvor till statsråd.

Regeringskansliet 2010. Internet 2011-05-14, http://www.sweden.gov.se/sb/d/12634/a/147524

Regeringskansliet 2011. Om Regeringskansliet. Internet 2011-05-30, http://www.regeringen.se/sb/d/2511

Regeringskansliets årsbok 2009. http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/46/31/85e3c23c.pdf

Riksdagen 2009. Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14. Konstitutionella kontrollfunktioner.

Riksdag och Departement 2011-03-21. Hon vill sätta ministrar som byter jobb i

karantän, internet 2011-06-14, http://www.rod.se/print/demokrati/hon-vill-s%C3%A4tta-ministrar-som-byter-jobb-i-karant%C3%A4n

SFS 2009:400. Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400)

SFS 1990: 409. Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter

SFS 1996:1615. Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

SFS 2007:725. Förordning (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen

SFS 2000:1087. Lag (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Skrivelse 2010/11:101. Årsredovisning för staten.

Sveriges Radio 2011-05-29. Enigt KU riktar kritik mot Eskil Erlandsson, Internet 2011-05-29, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4528362

Tryckfrihetsförordningen (TF). SFS 1949:105.

SOU 2007:75. Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning, Internet 2011-09-13, http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/15/18/9b69d35c.pdf

SOU 2010:38. Mutbrott, betänkande av utredningen om mutor, Internet 2011-03-11, http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/75/24/fd7713d0.pdf

SOU 2011:47. En samlad ekobrottsbekämpning, Betänkande av Utredningen om en samlad

Ekobrottsbekämpning, Internet 2011-06-08, http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/92/27/23dee675.pdf

Svegfors, Mats 2009. Brev till Statsrådet Mats Odell, Finansdepartementet. Nio år i statens tjänst – erfarenheter och reflektioner. 2009-01-27, Dnr 100-729-09.

Svenska Dagbladet 2007-05-08, Göran Persson blir pr-konsult, Internet 2011-03-21, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/goran-persson-blir-pr-konsult_225667.svd

The World Justice Project 2011. Rule of law index 2010.

Transparency International 2007. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Wockelberg, Helena, 2010. ”Så arbetar svenska regeringar”, s. 106-142 i Hermansson, Jörgen, red. 2010. Regeringsmakten i Sverige. Ett experiment i parlamentarism 1917-2009, Stockholm: SNS Förlag.

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). SFS 1991:1469

DOMSTOLAR

7. DOMSTOLAR

Erik Karlsson

SAMMANFATTNING

Domstolarna utgör stommen i det svenska rättsväsendet genom att på ett objektivt och opartiskt sätt verka för den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Utredningen leder i korthet fram till följande slutsatser. Budgettillskott tillsammans med en effektivisering av verksamheten har på senare år kortat handläggningstider och minskat domstolarnas balanser. Dock finns orosmoln i form av den ständigt tilltagande måltillströmningen. Domstolarnas oberoende och öppenhet är föredömlig men avsaknaden av bestämmelser avseende olika integritetsmekanismer drar ned betyget enligt studiens metodologi. I denna del konstateras att det för domare saknas en uppförandekod samt så kallade karensbestämmelser. Avsaknaden av sådana formella regelverk förhindrar dock inte domstolsväsendet att i praktiken säkerställa integritet bland dess anställda.

Även domstolarnas tillsyn av den exekutiva makten resulterar, enligt metodologin, i poängavdrag. Högsta förvaltningsdomstolens möjligheter härtill används men är begränsade, vilket rimligen bör förstås mot bakgrund av det svenska parlamentariska systemet där domstolarna traditionellt sett inte har haft någon omfattande tillsynsfunktion.

En indikator avseende korruptionsåtal har inte betygsatts eftersom det i Sverige inte är domstolarnas roll att på särskilt sätt verka för eller påverka antikorruptionsreformer i landet.

Matrisen nedan presenterar betyg på de indikatorer studien belyser i en sammanfattande analys av domstolarnas kapacitet, styrning och dess roll i det svenska integritetssystemet. Resterande text i denna sektion presenterar den kvalitativa bedömningen av varje indikator.

Domstolar[1] Totalpoäng: 90 / 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100/ 100	Resurser	100	100
	Oberoende	100	100
Styrning 96 / 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	100	100
	Integritets-mekanismer	75	100
Roll 75/ 100	Tillsyn av regerings-makten	75	
	Korruptionsåtal	–*	

* Denna indikator har inte poängbedömts eftersom frågan inte är tillämpbar.

STRUKTUR OCH ORGANISATION

I Sverige finns dels de allmänna domstolarna som består av tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen, dels de allmänna förvaltningsdomstolarna som består av förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom finns specialdomstolar som Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Pantbesvärsrätten som avgör tvister inom olika särskilt definierade rättsområden. Domstolsväsendet besår även av hyres- och arrendenämnderna, som avgör tvister mellan till exempel hyresgäster och hyresvärd respektive arrendatorer och jordägare, samt Rättshjälpsmyndigheten som beslutar om rättshjälp i ärenden domstolar inte har hand om.

På den allmänna sidan avgörs brottmål och tvistemål mellan enskilda, samt handläggs olika typer av ärenden[2] som till exempel adoptioner och bodelningar. På förvaltningssidan handläggs mål som främst rör tvister mellan enskilda och myndigheter.

Det finns 48 tingsrätter och tolv förvaltningsrätter fördelade över hela landet. Chef för sådan domstol är lagmannen. Där arbetar även ordinarie domare; tingsnotarier, fiskaler och assessorer, vilka är yngre icke ordinarie domare som tjänstgör vid tings- eller förvaltningsrätt under sin utbildning; samt beredningsjurister, domstolssekreterare och annan administrativ personal.

Det finns sex hovrätter och fyra kammarrätter i landet, som alla har ett specifikt geografiskt upptagningsområde, en så kallad domkrets, som varierar i

storlek. Chef för sådan domstol är hov- respektive kammarrättspresidenten. Där arbetar även ordinarie domare, fiskaler och assessorer, samt beredningsjurister, domstolssekreterare och annan administrativ personal.

Vid Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen arbetar justitieråd, justitiesekreterare, vilka i regel är domstolsutbildade jurister, domstolssekreterare och kanslipersonal. Ett justitieråd är ordförande och administrativ chef för respektive domstol. För att ett mål ska tas upp i någon av de högsta instanserna krävs med vissa undantag prövningstillstånd.

Domstolarna är i sin dömande verksamhet självständiga i förhållande till riksdag, regering och andra myndigheter. Domstolarnas verksamhet regleras av lagar stiftade av riksdagen och förordningar beslutade av regeringen. Regeringen skriver dessutom varje år ett regleringsbrev som innehåller övergripande riktlinjer för vad Domstolsverket, domstolarna och nämnderna ska prestera.

Domstolsverket är en statlig myndighet under Justitiedepartementet och leds av en generaldirektör. Domstolsverket fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet och har ingen bestämmanderätt över domstolarnas dömande verksamhet eller deras domslut. Domstolsverket fördelar domstolarnas budget och har även ansvar för domstolarnas gemensamma resurser som till exempel IT-stöd. Vid Domstolsverket finns även ett insynsråd bestående av nio ledamöter från riksdagen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Sveriges Advokatsamfund, Brottsoffermyndigheten, samt olika domstolar. Det har i uppgift att utöva insyn i Domstolsverkets verksamhet och ge generaldirektören råd.

Förutom ordinarie och, i förekommande fall, icke ordinarie domare deltar även nämndemän i den dömande verksamheten vid tings-, hov-, förvaltnings- och kammarrätterna. Nämndemännen är vanligen inte utbildade jurister och arbetar inte på domstolen utan kommer dit i samband med att mål ska avgöras, till exempel vid en rättegång. De nomineras av de politiska partierna och utgör allmänhetens förlängda arm in i domstolarna.[3]

RESURSER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det regler som säkerställer att anställda inom domstolar har lämplig arbetssituation och lön?

Poäng: 100

Det finns inga lagar som bestämmer löner inom domstolsväsendet. I stället regleras lönerna genom kollektivavtal som på central nivå sluts mellan Arbetsgivarverket, en medlemsstyrd statlig arbetsgivarorganisation,[4] och Sveriges akademikers centralorganisation-S (Saco-S), en förhandlingsorganisation för statligt anställda akademiker[5].[6] Därefter sluts ett lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek, ett fackförbund och intresseorganisation som organiserar jurister, ekonomer, systemvetare, personalvetare och samhällsvetare.[7]

Det finns inga lagar som inflationssäkrar domares löner. Enligt Domstolsverkets generaldirektör (härefter ”generaldirektören”) finns det heller inga lagar som specifikt förhindrar inkomstreduktion för domare.[8] Hon har dock uppgett att det saknas reell möjlighet att sänka domares löner med mindre än att de förhandlande parterna är överens härom.

De centrala och lokala avtalen ligger till grund för individuella lönesamtal mellan domstolschef och enskilda ordinarie domare.[9] Denna lön ska vara individuell och differentierad.[10] Enligt det centrala avtalet ska lönebildning och lönesättning medverka till att målen för verksamheten uppnås och att verksamheten bedrivs effektivt och rationellt.[11] Därtill ska lönebildningen och lönesättningen vara kopplad till verksamhetens resultat. Mot bakgrund av detta ska en arbetstagares lön bestämmas utifrån sakliga grunder såsom ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna, samt arbetstagarens skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Enligt det lokala avtalet får lönesättning av enskilda ordinarie domare inte ske på ett sätt som objektivt sett är en reaktion eller påverkan på hur han eller hon dömer i det enskilda fallet eller i övrigt tillämpar en rättsregel i ett enskilt fall.[12] Arbetsmarknadens parter har gemensamt utverkat ett stödmaterial vid tillämpning av det lokala avtalet med riktlinjer för tolkning av dess kriterier och process.[13]

Generaldirektören har uppgett att ”verksamhetsnyttan” ska vara ledstjärna för lönebildningen.[14] Begreppet, förklarar hon, ska aldrig vara en reaktion på beslut i enskilda ärenden eller användas för att påverka sådana. Enligt henne är produktivitet och kvalitet faktorer som ingår i bedömningen av verksnyttan, men även omständigheter som att någon åtar sig stora och komplicerade mål, delar i utbildningsverksamhet eller ofta ställer upp som diskussionspartner med kollegor.

Kammarrättspresidenten för Kammarrätten i Stockholm (härefter ”kammarrättspresidenten”), som var generaldirektör för Domstolsverket när indivi-

duell lön för domare infördes, har berättat att reformen inte genomfördes utan kritik.[15] Från fackligt håll framfördes argumentet att det nya lönesystemet skulle hota rättssäkerheten genom att skapa incitament att hellre döma snabbt än rätt.[16] Även generaldirektören har anfört att kritik riktades mot individuella löner.[17] Enligt henne framfördes främst två argument, dels att individuell lön skulle hota domarnas grundlagsskyddade oberoende, dels att principerna för den faktiska lönebildningen inte skulle motsvara det centrala i domarrollen, alltså ett slags mätfel. I sammanhanget har hon påpekat att det i dag är så att bara en liten del av domares lön är föremål för förhandling och att kärnan i lönen alltjämt är fast. En akademisk expert och professor i konstitutionell rätt (härefter ”den akademiska experten”) har framfört samma ståndpunkt.[18]

Kammarrättspresidenten har berättat att kritiken mot individuell lön från främst Jusek resulterade i att domstolscheferna i dag efter lönesamtal tillställer Domstolsverket en individuell bedömning för enskild domares lön som därefter slutligt bestäms genom överenskommelse mellan Domstolsverket och Jusek.[19]

Domstolsväsendets budgetdialog går till så att Domstolsverket för samtal med landets domstolar för att sondera domstolarnas ekonomiska situation och önskemål. Domstolsverket ger sedan in ett budgetunderlag till regeringen.[20] Efter förslag från regeringen, i form av budgetpropositionen, beslutar sedan riksdagen budgeten.[21] Enligt såväl kammarrättspresidenten som generaldirektören finns det inte några lagar som reglerar storleken på budgetanslaget till domstolsväsendet eller anslagets storlek i förhållande till statsbudgetens andra utgiftsområden.[22] Genom det så kallade regleringsbrevet beslutar sedan regeringen ett ramanslag som Domstolsverket har att fördela mellan landets domstolar.[23] Enligt generaldirektören är Domstolsverket i denna process inte styrd av vare sig riksdag eller regering.[24] Domstolsverket har utarbetat en egen resursfördelningsmodell enligt vilken en utgångspunkt är det genomsnittliga antalet inkomna mål under de två senaste åren.[25] Denna utgångspunkt kompletteras enligt generaldirektören med hänsyn till bland annat målens komplexitet och omfattning och domstolars bemanning.[26]

RESURSER (TILLÄMPNING)

Har landets domstolar adekvata finansiella resurser, personal och infrastruktur för att effektivt kunna utföra sina åligganden i praktiken?

Poäng: 100

Det ramanslag Domstolsverket har att disponera för budgetåret 2011 är 4 741 718 000 kr.[27] Föregående år var motsvarande summa 4 612 556 000 kr,[28] och år 2009 var anslaget 4 416 039 000 kr.[29] Av Domstolsverkets budgetunderlag för 2010–12 framgår att man mot bakgrund av 2009 års anslag yrkade att regeringen skulle föreslå riksdagen att tillföra en ramökning om 300 miljoner kr för budgetåret 2010 och därefter ytterligare 100 miljoner kr 2011.[30] Även om Domstolsverkets budgetäskanden inte infriats fullt ut, vilket sällan sker, har tillskotten varit betydande.

I sammanhanget bör uppmärksammas att det totala antalet inkomna mål till domstolarna ökade med drygt 11 000 mål eller cirka tre procent under år 2010.[31] Året innan ökade det totala antalet inkomna mål med drygt 20 000 mål eller sex procent.[32] Trots måltillströmningen har domstolarna under samma tidsperiod kortat handläggningstiderna för i princip alla måltyper.[33] Det totala antalet avverkade mål under år 2010 var 370 635 och under år 2009 var motsvarande siffra 363 221.[34]

Kritik mot domstolarnas kapacitet förekommer. Arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv har till exempel anmärkt på långa handläggningstider och i viss mån bristande kompetens bland domare att handha komplicerade näringslivstvister viket bidragit till en ökad användning av skiljeförfaranden.[35] Även stiftelsen Centrum för rättvisa har anmärkt på orimliga handläggningstider.[36]

Generaldirektören har anfört att även om budgetläget för närvarande är bra och domstolarna har finansiell täckning för verksamheten skulle ärendenas handläggningstider kunna minskas om riksdagens anslag ökade.[37] Givet den målutvecklig man har sett och förväntar sig menar hon att tillskott krävs framöver.

Kammarrättspresidenten har uppgett att han inte tror att domstolarna har för lite pengar i dag och att vissa satsningar har gjorts de senaste åren.[38] Den akademiska experten har framfört att polis och åklagare under en tid fått större tillskott på sina anslag än domstolarna varför de senare har blivit något av en propp i rättskedjan.[39] Han menar också att domstolarna har genomfört refor-

mer och jobbar mycket med att effektivisera verksamheten inom den budgetram man har. Enligt honom lämnar dock de nuvarande handläggningstiderna fortfarande en del att önska men det är svårt att med exakthet säga i vilken utsträckning det beror på organisatoriska eller ekonomiska faktorer.

Enligt ordföranden i Högsta domstolen (härefter ”justitierådet”) erhåller Högsta domstolen ett ramanslag som delas upp i posterna utgifter och expenser, och löner.[40] Den förra är som regel inte tillräcklig utan har fått täckas av överskott i löneposten. Högsta domstolen har emellertid enligt justitierådet inte saknat medel för sin verksamhet.

Vad gäller den anslagsfördelning Domstolsverket gör har kammarrättspresidenten framfört att denna i stort baseras på empiri i form av antalet inkommande mål av olika typer och en uppskattning om vad de olika måltyperna kostar.[41] Den akademiska experten har i sammanhanget angivit att Domstolsverket i den nuvarande ordningen har en stark ställning inte minst eftersom man kan bestämma vilka prioriteringar som ska göras.[42]

Fiskalers avtalsreglerade månadslön under första året är för närvarande 28 900 kr. Lönen stiger till 32 000 kr under andra året och till 34 000 kr under det tredje året.[43] Fiskal som tjänstgör som adjungerad ledamot i hov- eller kammarrätt tjänar 36 100 kr och assessorers ingångslön är 38 400 kr.[44] En jämförelse av lönenivåerna med de som gäller för åklagare ger vid handen att fiskaler och assessorer ligger något lägre. Åklagaraspiranter har en ingångslön om 30 000 kr i månaden, assistentåklagare 32 000 kr, vilken stiger till 34 000 kr efter första året, och nyutnämnda kammaråklagare tjänar 39 000 kr.[45]

Enligt statistik från Jusek avseende slutet av år 2010 var den genomsnittliga ingångslönen för rådman vid tingsrätt 52 235 kr i månaden.[46] Motsvarande siffra för rådman vid förvaltningsrätt var 50 875 kr, och 52 455 kr för hovrättsråd. Lönerna är i stort sett jämförbara med de som gäller för kammaråklagare med specialistkompetens, som tjänar mellan 44 000 och 62 5000 kr i månaden.[47]

Den akademiska experten har sagt att domarnas lönenivå är förhållandevis hög i jämförelse med andra statliga tjänstemän, dock att åklagarna på senare tid har fått ganska kraftiga lönelyft.[48] Han har vidare uppgivit att han är nästan helt säker på att det föreligger lönekonkurrens från den privata sektorn som kan erbjuda högre löner.[49] Tillgänglig statistik över löner för jurister som jobbar med affärsjuridik bekräftar i viss mån detta påstående, i synnerhet i Stockholms län.[50]

Generaldirektören har anfört att även om lönerna inte kan sägas vara dåliga skulle högre löner göra det enklare att rekrytera domare.[51] Hon menar att domstolarna främst konkurrerar med Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket om kvalificerade jurister. Enligt henne är svenska domarnas löner låga i förhållande till övriga nordiska länder och skulle gärna vilja ha upp lönerna. Så vitt gäller notarier och fiskaler tycker hon att löneläget är adekvat, några rekryteringsproblem föreligger i vart fall inte.

Kammarrättspresidenten har anfört att även om enstaka föredraganden har lämnat sin tjänst för jobb på revisionsbyrå eller liknande känner han ingen oro för att domare i större utsträckning lämnar skrået av löneskäl.[52] Han menar att lönenivåerna är skapliga även om domarna har halkat efter till exempel åklagarna och departementsanställda jurister.

Justitierådet har angivit att hon känner till advokater som har tackat nej till tjänst som justitieråd mot bakgrund av löneläget och menar att flera som kommer till domstolen från den privata sektorn får vidkännas en lönereduktion.[53] Hon har även uttryckt att Högsta domstolen har haft vissa rekryteringsproblem på justitiesekreterarnivå och att man här konkurrerar med Regeringskansliet och andra myndigheter där det efter stora pensionsavgångar har funnits lediga tjänster.

Ingen av de tillfrågande har uttryckt att det föreligger korruptionsrisk mot bakgrund av nuvarande lönenivåer.

Vad gäller domstolarnas resurser i övrigt (juridiskt och administrativ support samt olika stödfunktioner) har generaldirektören och kammarrättspresidenten framfört att det generellt sett ser bra ut även om det kan finnas undantag på enskilda domstolar.[54] Generaldirektören har framhållit att arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)[55] för närvarande tar mycket av Domstolsverkets resurser i anspråk.

Den akademiska experten har i detta sammanhang anfört att han inte känner till någon kritik på systematisk nivå med innebörden att domstolarna skulle ha bristfälliga tekniska resurser, dock att organisationerna är ganska slimmade varför man kan tänka sig att de är känsliga för oväntade personalbortfall till följd av sjukdomar, föräldraledighet eller liknande.[56] Han har även uppgivit att domstolar, framförallt de i mindre städer, kan ha svårt att få sökanden till domartjänster.

Domaryrket erbjuder förhållandevis omfattande utbildningsinslag. Detta sker dels inom ramen för notarietjänstgöringen[57] och den särskilda domarutbildning som därefter följer för den som söker anställning som fiskal vid hov- eller kammarrätt,[58] dels inom ramen för domstolsakademiens verksamhet. Domstolsakademien, som höll sin första utbildningsdag i januari 2009, har huvudansvaret för kompetensutveckling för ordinarie domare och som avser domares juridiska kompetens.[59] Domstolsakademien ska bland annat erbjuda nyutnämnda ordinarie domare en genomgripande, verksamhetsinriktad och individuellt anpassad utbildning, och här därtill ansvaret för de centrala fiskalsutbildningarna samt för utbildning av föredragande och beredningsjurister. Till detta kommer att enskilda domstolar har ett visst ansvar att tillse att dess domare har möjlighet till önskad vidareutbildning.

Kammarrättspresidenten har anfört att domstolsakademien tillkom delvis mot bakgrund av att domaryrket öppnades för sökanden som inte har gått den formella domarutbildningen.[60] Han anser att domstolsakademien i dag erbjuder verksamhetsanpassade och bra kurser inom en rad olika områden. Han har även berättat att domstolsväsendet har ett gott rykte som utbildningsanstalt och att man vid Kammarrätten i Stockholm även erbjuder interna kurser för domstolens anställda.

Generaldirektören har uppgett att man som domare har tillgång till all utbildning man rimligen kan begära.[61] För ordinarie domare menar hon dock att det ibland kan vara svårt att hitta tid till regelrätt kursverksamhet, och att Domstolsverket inte kan ställa krav på dem att de måste genomgå ett visst antal utbildningsdagar per år eller liknande.

Den akademiska experten har bedömt domares utbildningsmöjligheter som bra och omfattande.[62] Han har berättat att domare även erbjuds möjlighet att delta i utbildningsverksamhet på universitet. Han undervisar själv på fiskalsutbildningen och tycker inte att det råder brist på utbildning för yngre domare, samt att ett viktigt inslag i deras utbildning är den dagliga dialog som förs med äldre kollegor.

Justitierådet har anfört att Domstolsverket satsar på utbildning och att utbildningen väl förmedlar de etiska riktlinjer som finns för verksamheten.[63]

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är domstolsväsendet i juridiskt hänseende oberoende?

Poäng: 100

Domstolarnas ställning fastslås i regeringsformen, en lav landets fyra grundlagar. Av denna framgår att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i ett enskilt fall eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.[64] Sedan den 1 januari 2011 föreskrivs också domstolsorganisationen i regeringsformen. I denna del framgår att Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar, samt att Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar.[65] Regeringsformen lämnar emellertid fortfarande den individuella arbetsdelningen på enskilda domstolar oreglerad.

Grundlag stiftas eller ändras genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Det ska dessutom gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag.[66]

Ordinarie domare utnämns av regeringen.[67] Regeringen ska härvid beakta endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.[68] De mer specifika bestämmelserna om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.[69] Enligt generaldirektören går tjänstetillsättningsförfarandet i praktiken till så att den domstol som är i behov av att anställa domare vänder sig till Domstolsverkets personalavdelning. Den kontrollerar med ekonomiavdelningen om det finns ekonomiska resurser för att anställa domare och om detta, mot bakgrund av eventuella förändringar i måltillströmning eller demografi eller andra exceptionella omständigheter, är förenligt med förevarande resursfördelning för domstolsväsendet.[70] Därefter gör Domstolsverket en beställning till Domarnämnden som är en från Domstolsverket fristående myndighet med uppdrag att bereda ärenden om utnämning av ordinarie domare och därefter lämna förslag till regeringen.[71]

Domarnämnden består av nio ledamöter varav fem ska vara, eller ha varit, ordinarie domare; två ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat; och två ska representera allmänheten.[72] För

varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.[73] En företrädare för Domstolsverket har rätt att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.[74]

Domarnämndens ledamöter förordnas för en tid av högst fyra år. De ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Ledamöter och ersättare som ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ledamöter och ersättare som ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet förordnas på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.[75] För närvarande är dessa ledamöter advokatsamfundets ordförande samt en byråchef vid riksåklagarens kansli.[76] Domarnämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.[77]

Domarnämnden har i uppgift att på lämpligt sätt informera om lediga anställningar som ordinarie domare.[78] Detta görs genom att tjänster utlyses på Domstolsverkets hemsida och i annan media. Kammarrättspresidenten, tillika ordförande i Domarnämnden, har berättat att systemet med utlysning av samtliga ordinarie domartjänster utgör en ny ordning från 1 januari 2011. Dessförinnan tillämpades ett så kallat kallelseförfarande genom vilket regeringen direkt tillsatte samtliga justitieråd, presidenter och lagmän i överrätt, samt lagmännen i de tre största allmänna domstolarna respektive förvaltningsdomstolarna. Därutöver fanns en tjänsteförslagsnämnd med uppdrag att bereda övriga ärenden om utnämning av ordinarie domare.

Kammarrättspresidenten har vidare berättat att Domarnämnden, när ansökningstiden har gått ut, inhämtar referenser avseende sökanden.[79] Därtill intervjuar chefen för aktuell domstol sökanden och avger yttrande till Domarnämnden. För det fall det rör sig om en chefstjänst bör även Domarnämnden intervjua sökanden.[80] Sökanden får därefter genomföra begåvnings- och personlighetstester som sköts av ett privat rekryteringsbolag som tillställer Domarnämnden omdömen över de sökande.[81]

På grundval av de ovan angivna handlingarna lämnar Domarnämnden ett motiverat förslag till regeringen.[82] Detta förslag får inte överklagas.[83] Regeringen är emellertid inte bunden av Domarnämndens förslag,[84] utan har möjlighet att utnämna vem helst den vill till ordinarie domare.[85] Ordinarie domare anställs därefter med fullmakt, vilket medför ett mycket starkt anställningsskydd.[86] Enligt lagen om fullmaktsanställning är domare skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.[87] Generaldirektören har uppgivit att nuvarande pensionsålder är

65 år och att den som vill får jobba kvar ytterligare två år därefter.[88] Anställning som ordinarie domare kan även upphöra på grund av sjukdom.[89]

En ordinarie domare har en grundlagsskyddad rättsställning som säkerställer att han eller hon, utöver vad som har sagts ovan, får skiljas från sin anställning endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.[90] Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande när det gäller ordinarie domare.[91]

Ansvarsnämnden är en under finansdepartementet fristående myndighet som leds av en nämnd med fem ledamöter varav en ordförande och en vice ordförande som ska vara jurister och ha erfarenhet som domare.[92] För varje ledamot, utom ordföranden och vice ordföranden, ska det finnas en personlig ersättare. Samtliga ledamöter och ersättare samt den sekreterare som tjänstgör vid nämnden[93] förordnas av regeringen för en bestämd tid.[94] Rätt men också skyldighet att anmäla ett ärende till ansvarsnämnden har den myndighet där arbetstagaren är anställd. Rätt att anmäla har också Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).[95] Ordföranden och sekreteraren får under ärendehandläggningen begära in upplysningar eller yttranden.[96] Ärendena avgörs därefter efter föredragning av sekreteraren.[97] Ansvarsnämndens beslut överklagas i domstol.

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning kan domstolarna bedriva sin verksamhet utan inblandning av regeringen eller andra aktörer?

Poäng: 100

Kammarrättspresidenten har uppgivit att tillsättningen av domare genomförs på ett alltigenom professionellt sätt.[98] Även justitierådet, tillika Domarnämndens vice ordförande, har anfört att tillsättningen sker genom en gedigen process.[99] Hon har påpekat att det ska bra mycket till för att regeringen ska styra tjänstetillsättningen och att detta i praktiken endast händer om man anser att en viss tjänst inte har tillräckligt många sökanden. Hon tycker vidare att de djupintervjuer, begåvnings- och färdighetstester som görs med sökanden av externa konsulter som regel är bra och resulterar i träffande yttranden. Den enda kritik hon har riktat avser validiteten i referenstagningen. Hon menar att det ibland kan vara svårt att jämföra kandidater eftersom de inte har fått besvara samma frågor under intervju.

Även generaldirektören tycker att kriterierna för tjänstetillsättningen är tydliga och bra, dock att det ibland kan vara svårt att få tydliga referenser.[100] Den akademiska experten har framfört att de kriterier för tjänstetillsättningen som har materialiserats i Domarnämndens verksamhet djupt bottnar i juristprofessionen.[101] Han har hävdat att regeringen inte har uppvisat något större intresse av att styra tjänstetillsättningen politiskt och som regel har gått på Domarnämndens, eller dåvarande Tjänsteförslagsnämndens, förslag. Vad gäller de så kallade kallelsetjänsterna menar han att det tidigare var svårt att nå insikt om de kriterier som låg till grund för regeringens bedömning och att det ännu är för tidigt att utvärdera om regeringen kommer att uppvisa större intresse över tillsättningen av dessa tjänster när de nu alltså tillsätts efter förslag av Domarnämnden. Han tycker också att det är för tidigt att utvärdera huruvida Domarnämnden har framgång i sitt nya uppdrag att aktivt och långsiktigt arbeta för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare.

Generaldirektören har påpekat att det är otroligt ovanligt att domare avskedas eller sägs upp och att hon endast kan erinra sig ett fall på 1950-talet med en domare som hade dömts för grov brottslighet, samt ett fall i början av 2000-talet där en domare hade bedömts psykiskt sjuk.[102] Hon har även berättat om ett pågående mål där en domare anklagats för upprepade fall av tjänstefel.[103] Hon känner inte till någon kritik om att de skäl som har framförts när domare har avskedats eller sagts upp skulle ha varit undermåliga, snarare att vissa i enskilda ärenden tyckt att anställningsskyddet varit väl starkt.

Även den akademiska experten har angivit att det är väldigt sällsynt att domare avskedas eller sägs upp och att det till och med har hänt att domare som har dömts för brott har fått behålla sin tjänst.[104] Han har dock påpekat att det kan vara svårt rent praktiskt att jobba kvar för domare som blivit föremål för en sådan process.

Ingen av de tillfrågade känner till något fall av otillbörlig extern inblandning i domstolsprocesser. Den akademiska experten har berättat att det enligt hans företrädare aldrig efter 1950-talet seriöst har hävdats att regeringen otillbörligen skulle ha lagts sig i en domstolsprocess.[105] Kammarrättspresidenten har anfört att sedan möjligheten att till regeringen överklaga vissa beslut i migrationsprocessen tagits bort är domstolsprocessen helt fristående från politisk inblandning.[106]

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det regler som säkerställer att allmänheten kan ta del av relevant information avseende domstolarnas verksamhet?

Poäng: 100

Den i tryckfrihetsförordningen grundlagsskyddade offentlighetsprincipen avseende allmänhetens insyn i handlingar hos myndigheter gäller för såväl domstolarna som Domstolsverket och Domarnämnden.[107] Enligt offentlighetsprincipen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till sju i tryckfrihetsförordningen angivna sekretessgrunder.[108] Av samma bestämmelse framgår att sådana begränsningar ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag. Lagen som avses är den omfattande och tämligen snåriga offentlighets- och sekretesslagen som förutom handlingssekretess också reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.[109]

Öppenhet är alltså en utgångspunkt för domstolsväsendets verksamhet i den bemärkelsen att alla offentliga handlingar är tillgängliga för envar.[110] I en särskild förordning regleras den tid inom vilken bland andra domstolar ska tillhandahålla domar och beslut.[111] Domstolarna har därutöver en serviceskyldighet vilken dock inskränker sig till att ge upplysningar av formell art, till exempel allmän information om förfarandet i domstol. Någon skyldighet att ge juridisk rådgivning ankommer inte på domstolarna.

En förhandling vid domstol ska vara offentlig om det inte kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgift som är sekretessbelagd för domstolen och domstolen bedömer det vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.[112] Enligt samma bestämmelse i rättegångsbalken får förhandling även i andra specifikt definierade fall hållas inom stängda dörrar. Rättens överläggning till dom eller beslut ska emellertid hållas inom stängda dörrar, om rätten inte finner att det kan ske offentligt.[113] I sammanhanget bör dock påpekas att när rätten består av nämndemän, allmänhetens representanter, deltar de i hela överläggningen.

Det råder fotograferingsförbud för enskild i rättssalen.[114] I och med reformen ”en modernare rättegång”, som trädde i kraft den 1 november 2008, dokumenterar emellertid domstolarna förhör med tilltalade, målsägande samt vittnen.[115] Själva bilden är belagd med sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men,[116] men ljudet är offentligt. Alltså är berättelsen som sådan inte sekretessbelagd, utom i de fåtal fall då

uppgifterna är belagda med sekretess på grund av särskilda regler. På sin hemsida framhåller Domstolsverket att tingsrätterna spelar in förhör för hovrätterna och inte för någon annan; att det i allmänhet är rättens ordförande som avgör om en videoinspelning får lämnas ut; att utgångspunkten är att bildupptagningarna inte lämnas ut till någon utanför domstolarna;[117] att berörda parter, för det fall de vill ta del av videoinspelningarna, kan få dessa spelade i domstols lokaler; att parterna även kan erbjudas en kopia av enbart ljudupptagningarna; samt att bilderna förstörs när målet är slutligt avgjort.[118]

Som central förvaltningsmyndighet är Domstolsverket skyldigt att till regeringen varje år inkomma med årsredovisning och budgetunderlag.[119] Domstolsverket ska därtill avrapportera i enlighet med vad som föreskrivs i regeringens regleringsbrev.[120] Enligt generaldirektören upprättar Domstolsverket därutöver verksamhetsplan och lämnar in prognoser vid fyra tillfällen per år över utvecklingen i domstolarnas ekonomiska läge och hur denna eventuellt har förändrats i förhållande till vad Domstolsverket tidigare har anfört.[121] Samtliga ovan beskrivna dokument är som regel offentliga i sin helhet.

Domstolsverket ansvarar sedan år 2002 för officiell statistik avseende domstolarnas verksamhet.[122] Sådan statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.[123] I domstolsstatistiken redovisas statistik över mål och ärenden vid de allmänna domstolarna, allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna.

Domarnämnden producerar varje år en verksamhetsberättelse vilken som regel är offentlig i alla delar.[124] Det material Domarnämnden har tillgång till i tillsättningsärenden är offentligt med undantag för den rapport över urvalstester som författas av det externa konsultbolaget.[125]

För att komma i fråga för ordinarie domartjänst ska man enligt rättegångsbalken vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov.[126] Den som utövar domarämbete får enligt samma bestämmelse inte heller vara försatt i konkurs eller ha förvaltare. Enligt generaldirektören och kammarrättspresidenten krävs inte att domare därutöver uppger sina tillgångar eller tillhandahåller liknande information till Domarnämnden.[127] Sedvanliga bestämmelser avseende inkomstdeklaration gäller förstås för domare. Därtill har domare en allmän arbetsrättslig skyldighet att anmäla bisysslor.[128] Enligt kammarrättspresidenten görs detta till respektive domstolschef, som för egen del anmäler bisysslor till regeringen.[129] Domarnämnden har dock att handha och pröva frågor om bisysslor när det gäller lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt.[130]

I sammanhanget bör också nämnas att innan Domarnämnden i ett ärende om anställning som domare för upp en sökande på förslag, ska uppgifter om sökanden inhämtas ur belastningsregistret enligt förordningen om belastningsregister, [131] om det inte möter något hinder enligt lagen om belastningsregister.[132] [133]

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har allmänheten tillgång till information om domstolarnas verksamhet i praktiken?

Poäng: 100

Enligt kammarrättspresidenten upprättar de individuella domstolarna på eget initiativ verksamhetsplaner, ett slags internt styrdokument över hur verksamheten ska bedrivas.[134] I den utsträckning domstolar har redovisningsskyldighet har Domstolsverket meddelat föreskrifter härom.[135] Det är dock Domstolsverket självt som i egenskap av central budgetmyndighet inkommer med årsredovisning och budgetunderlag till regeringen.

Innehållet i såväl årsredovisning som budgetunderlag föreskrivs i särskild förordning.[136] Enligt generaldirektören är båda dokumenten omfattande och i alla delar offentliga.[137] Samtliga tillfrågade har uppgivit att Domstolsverket inom föreskriven tidsram inkommer med årsredovisning och budgetunderlag.[138]

Kammarrättspresidenten har anmärkt att det är förhållandevis enkelt att ta del av information om domstolsprocesser samt domar och beslut.[139] Enligt honom besöks Kammarrätten i Stockholm dagligen av journalister som begär att få ta del av handlingar i pågående mål. Även den akademiska experten har framhållit att domstolsväsendet har god tillgänglighet och öppenhet.[140]

Domstolsverkets statistik om till exempel antalet inkommande och avklarade mål är offentlig. Generellt sett tycker generaldirektören att domstolarna och Domstolsverket har mycket information tillgänglig för enskilda.[141]

Den akademiska experten har anfört att domstolsförhandlingar som regel är öppna för allmänheten och att det honom veterligt inte föreligger någon kritik om att domstolarna på systematisk nivå håller förhandling bakom stängda dörrar.[142]

Det förefaller inte vara svårt att för enskild ta del av information om tillsättning och avsked av domare. Domarnämndens verksamhet i denna del

karaktäriseras av en tämligen genomgripande transparens där till och med domstolschefernas yttrande över intervju med sökande är offentliga. Den vidsträckta transparensen har emellertid enligt kammarrättspresidenten medfört vissa problem, till exempel har han märkt att personer med intresse för högre domartjänster drar sig från att söka eftersom de inte gärna vill utvärderas i offentlig miljö.[143] Ett annat problem härrör från det faktum att sökande under tillsättningsprocessen inte kan vara anonym, vilket för till exempel en potentiell sökande från privat sektor innebär att dennes klienter kan få kännedom om hans eller hennes ambition innan tillsättningen är klar.

Domstolsverket tillhandahåller en hemsida med omfattande information om domstolsväsendet. Hemsidan har en pedagogisk ambition i det att den på ett enkelt sätt försöker beskriva de olika måltyper domstolarna handhar och de olika aktörernas roll i rättsprocessen. Hemsidan innehåller dessutom en juridisk ordlista. Via hemsidan kan enskild ta del av domstolarnas adresser och kontaktuppgifter, Domstolsverkets årsredovisning, budgetunderlag, författningssamling, handböcker, informationsmaterial, diverse nyhetsbrev, rapporter, remissvar, verksamhetsplan och vägledande avgöranden. Där finns även statistik, broschyren om Domstolsverkets strategiska inriktning, skolmaterial och information på engelska och nationella minoritetsspråk.

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det regler som säkerställer att domstolarnas personal på ett korrekt sätt rapporterar, och hålls ansvarig för, sina handlingar?

Poäng: 100

En dom ska avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange domstolen samt tid och ställe för domens meddelande, parterna och deras ombud eller biträden, domslutet, parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundats på och domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.[144] Detta gäller även sådant beslut varigenom rätten på annat sätt än genom dom skiljer saken från sig, ett så kallat slutligt beslut, om det behövs med hänsyn till frågans beskaffenhet.[145] För så vitt gäller beslut som inte är slutligt ska de skäl som det grundas på anges i den utsträckning det behövs.[146] Av beslut varigenom allmän förvaltningsdomstol avgör mål ska de skäl som bestämt utgången framgå.[147]

I den utsträckning angivande av skäl innefattas i domares uppgift kan domare som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom handling eller underlåtenhet åsidosätter denna dömas för tjänstefel.[148]

Som nämnts ovan prövar Statens ansvarsnämnd frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avskedande, avstängning och läkarundersökning med tvång beträffande bland andra domare. Nämndens beslut kan, liksom andra beslut av arbetsgivare, bli föremål för en arbetsrättslig tvist. Rätt men också skyldighet att anmäla ett ärende till ansvarsnämnden har den myndighet där arbetstagaren är anställd. Rätt att anmäla har också Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK).

Hovrätt ska som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av domare i allmän underrätt.[149] Högsta domstolen ska emellertid som första domstol ta upp mål om dessa brott för det fall de har begåtts av bland andra justitieråd, hovrättsdomare eller justitiesekreterare i Högsta domstolen.[150]

Riksenheten för polismål, som är en nationell operativ enhet inom Åklagarmyndigheten, handlägger ärenden om brott utanför tjänsten av justitieråd, justitiesekreterare i Högsta domstolen, hovrättsdomare och domare i allmän underrätt.[151] Det finns inte några bestämmelser om straffrättslig immunitet för domare.

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning måste domstolsväsendets anställda rapportera om sina förehavande och i vilken utsträckning kan de ställas till svar för dessa?

Poäng: 100

Domstolsverket är bemyndigat[152] att utforma föreskrifter om till exempel utformning av dom och slutligt beslut i brottmål[153] och tillhandahåller via sin hemsida handböcker om detta som stöd i den dagliga verksamheten.

Generaldirektören har framhållit att Domstolsverket inte har något mandat att recensera de skäl domare ger för sina domar och beslut.[154] Hon har dock påpekat att domars lättfattlighet för enskild har varit en uppmärksammad fråga i den diskussion som har förts om allmänhetens förtroende för domstolarna.[155] Även justitierådet har berättat att det inom domstolsväsendet förs en kontinuerlig dialog om domskrivning och att Högsta domstolen för detta syfte har bjudit in relevanta intressenter för samtal om dess prejudikatbildning och hur denna eventuellt kan förbättras.[156]

Kammarrättspresidenten har anfört att domare generellt sett skriver bra domar men att ämnet ständigt är föremål för diskussion och att det inte sällan riktas kritik mot det påstått komplicerade språkbruket i domar och beslut.[157] Den akademiska experten har också han påpekat att det juridiska språkbruket kritiserats med jämna mellanrum men att de flesta domare är medvetna om problemet och vindlägger sig om att skriva begripligt.[158] Han menar dock att det är en grannlaga uppgift för domare att förena krav på juridisk stringens med en ambition om lättfattlighet, inte minst eftersom utvikningar kan resultera i att man behandlar ämnen utanför den formella kompetensen, eller i vart fall utanför saken som ska prövas i ett specifikt fall. Därtill tror han att domare, mot bakgrund av arbetssituationen, utvecklar en resurssparande skrivstil.

Det annars vanligast sättet att sanktionera en domare som underlåter att ange skäl eller anger undermåliga sådana är JO-anmälan vilken kan resultera i kritik eller, i allvarliga fall, åtal för tjänstefel. Den akademiska experten har anfört att han tror att JO:s uttalanden har effekt och att majoriteten av domare tar intryck härav, dock att effekten kanske inte alltid infinner sig hos den domare som var föremål för JO:s kritik.[159]

Generaldirektören har uppgivit att hon tror att JO:s uttalanden diskuteras på domstolarna och att de får effekt i verksamheten.[160] Även kammarrättspresidenten har anfört att JO:s verksamhet fungerar väl och har effekt och att domare kan bli nog så skärrade bara av att bli JO-anmälda.[161]

Enskild som framför klagomål mot domare skyddas inte av någon särskild lagstiftning utöver vad som gäller generellt för part i rättsprocess.

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns mekanismer som säkerställer integriteten hos domstolarnas personal?

Poäng: 75

Som har framgått ovan är domare inte skyldiga att till Domarnämnden eller annan myndighet uppge sina tillgångar, med undantag för bestämmelserna om privat inkomstdeklaration.

Olaus Petris domarregler är en samling rättsgrundsatser som varje år upptas i lagboken utan att vara juridiskt bindande, låt vara att de emellanåt åberopas som del av juridisk doktrin och praxis.[162] Härutöver finns i dagsläget ingen

särskild nationell uppförandekod för domare.[163] Domare ska dock innan de får tjänstgöra avlägga föreskriven ed.[164]

Utöver allmänna bestämmelser om skyldighet att anmäla bisysslor[165] och brottsbalkens bestämmelser om mutbrott[166] och bestickning[167] finns inga särskilda bestämmelser som reglerar extern ersättning till domare. Domstolsverket har meddelat föreskrifter rörande bland annat tjänsteresa, men dessa avser främst det administrativa förfarandet i samband med sådana resor.[168]

De jävsbestämmelser som är tillämpliga i domstolsverksamhet framgår av rättegångsbalken;[169] förvaltningslagen,[170] för så vitt avser domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden, och förvaltningsprocesslagen.[171] Jävsbestämmelserna avseende domare omfattar såväl objektiva omständigheter, som till exempel släktskap, som subjektiva hänsyn i form av omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i aktuellt mål, samt anmälningsskyldighet i fall domare känner till omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne.

För det fall enskild i pågående mål gör jävsinvändning ankommer det på rätten att så snart det kan ske ge särskilt beslut däröver.[172] Om tingsrätten sedan ogillar jäv mot domare ska den part som vill överklaga beslutet först anmäla missnöje. Sådan anmälan skall göras genast, om beslutet meddelats vid ett sammanträde, och annars inom en vecka från den dag då parten fick del av beslutet. Försummar parten detta, har han inte längre rätt att överklaga beslutet. Om en part anmäler missnöje ska rätten med hänsyn till omständigheterna bestämma om beslutet ska få överklagas särskilt eller endast i samband med att dom eller slutligt beslut överklagas.[173] Om hovrätten sedermera finner att jäv förelegat ska hovrätten undanröja tingsrättens dom i den del den har överklagats.[174] Hovrättens beslut om jäv mot domare i tingsrätt får inte överklagas.[175]

Samtliga tillfrågade har uppgivit att det inte finns några särskilda bestämmelser som begränsar eller reglerar domares möjligheter till anställning i privat eller offentlig sektor efter tjänstgöring som domare, så kallade karensbestämmelser. Några liknande regler avseende tiden innan tjänstgöring som domare finns inte heller.

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning säkerställs integriteten hos domstolarnas personal i praktiken?

Poäng: 100

Domare har som sagt ingen skyldighet, utöver privat inkomstdeklaration, att redovisa sina tillgångar och någon praxis enligt vilken detta sker har heller inte utvecklats.

Huruvida existerande regelverk på ett effektivt sätt säkerställer etiskt handlande bland landets domare är svårt att besvara. Några större systematiska problem har inte påträffats och generellt sett tycks förtroendet för domstolarna vara relativt högt i europeisk jämförelse.[176]

Generaldirektören har anfört att hon tycker att nuvarande regelverk avseende integritetsmekanismer fungerar väl dock att nuvarande föreskrifter avseende representation eventuellt kan behöva förtydligas.[177] Hon ser inget direkt behov av karensbestämmelser och tycker att enskilda har goda möjligheter att göra jävsinvändning mot domare dels inom ramen för domstolsprocessen, dels via extraordinära mekanismer som Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Hon har berättat att Domstolsverket av regeringen har fått i uppdrag att ”skapa förutsättningar för en diskussion inom domarkåren om etiska regler för domare”,[178] och att Domstolsverket har gett uppdraget till en före detta hovrättspresident för att självständigt ta sig an uppgiften.

Behovet av etiska regler för domare har tidigare behandlats i Förtroendeutredningens betänkande.[179] Förtroendeutredningen har i denna del anfört att etiska regler för domare kan fylla en viktig funktion för att ytterligare minska risken för olämpligt beteende från enskilda domares sida och i övrigt stärka och fördjupa domarnas etiska medvetenhet.[180] Utöver Förtroendeutredningens arbete har Sveriges Domareförbund och Jusek inlett en diskussion i frågan om etiska riktlinjer för domare.[181] Arbetet pågår alltjämt.

Justitierådet har uppgivit att hon är bekant med karensbestämmelser från sin tid i privat sektor men att hon inte har reflekterat särskilt över behovet av sådana inom domstolsväsendets verksamhet.[182] Hon har skrivit en längre intern promemoria som mot bakgrund av jävsbestämmelserna behandlar en rad situationer som kan tänkas uppkomma när före detta advokater tar anställning som justitieråd.

Kammarrättspresidenten har anfört att man inom Kammarrätten i Stockholms län fört vissa interna diskussioner om karensbestämmelser men att inget konkret förslag har utkristalliserats.[183]

Den akademiska experten har framhållit att man inom domarskrået generellt sett är otroligt försiktiga och följer de regelverk avseende integritetsfrågor som finns.[184] Han har dock påpekat att det för en tid sedan framfördes kritik avseende omfattningen av bisysslor för framför allt justitieråd, som ofta har sidouppdrag som skiljemän, och att det då framhölls att betydande inkomster från privat sektor kan påverka förtroende för domstolsväsendet.[185] Han tror inte att avsaknaden av karensbestämmelser med sikte på anställning innan påbörjad domartjänst är ett problem eftersom de situationer som kan uppstå väsentligen täcks av jävsreglerna. Vad gäller avsaknaden av karensbestämmelser med sikte på anställning efter påbörjad domartjänst har han inte hört att detta skulle vara ett problem.

TILLSYN AV REGERINGSMAKTEN

I vilken utsträckning har domstolarna möjlighet att utöva effektiv tillsyn över den verkställande makten?

Poäng: 75

Svenska domstolar har relativt begränsade möjligheter att utöva tillsyn över den verkställande makten. Detta kan ses som ett uttryck för en modell där domstolarnas möjligheter att delta i politiska processer begränsas till förmån för principen om folksuveränitet.

Det finns emellertid vissa undantag. Enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut kan däri specificerade rättssubjekt ansöka om rättsprövning av angivna regeringsbeslut.[186] Sådana ansökningar prövas av Högsta förvaltningsdomstolen där muntlig förhandling ska hållas om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt.[187] Om Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska regeringens beslut upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.[188] På Högsta förvaltningsdomstolens hemsida kan man ta del av de domar som involverar rättsprövning.[189] Någon vetenskaplig studie över i vilken utsträckning domar som går regeringen emot verkställs har inte påträffats.

I sammanhanget bör Lagrådets verksamhet nämnas. Lagrådet är en svensk myndighet med uppgift att på begäran av regeringen eller riksdagsutskott yttra sig över lagförslag[190] och kan anses utgöra en form av ex ante tillsyn av den verkställande makten. Lagrådets granskning ska avse hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.[191] Inte sällan har Lagrådet är att ta ställning till om lagförslag är förenliga med EG-rätten eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Lagrådet består av ett antal justitieråd från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Även andra lagfarna personer, till exempel nyligen avgångna ledamöter av dessa domstolar, kan förordnas att ingå i Lagrådet.[192] Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen utser justitieråd i respektive domstol att vara ledamöter i Lagrådet.[193]

Även om det som bekant är riksdagen som stiftar lagar kan det finnas anledning att nämna något om svenska domstolars relativt begränsade möjlighet till lagprövning,[194] inte minst eftersom detta säger något om domstolarnas roll i förhållande till den politiska makten. Möjligheten till lagprövning begränsades till och med den sista december 2010 av det så kallade uppenbarhetsrekvisitet. Enligt rekvisitet fick av riksdag eller regering beslutad föreskrift som stod i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte tillämpas om normkonflikten var uppenbar.[195] Sedan den 1 januari 2011 har emellertid uppenbarhetsrekvisitet tagits bort och numera gäller att om domstol blott finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas.[196]

Det intresse uppenbarhetsrekvisitet tidigare skyddade värnas dock fortfarande i någon mån genom att vid lagprövning ska särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.[197] Huruvida uppenbarhetsrekvisitet bortfall kommer att resultera i mer omfattande lagprövning i domstol är för tidigt att säga då den nya bestämmelsen, och i synnerhet dess andra stycke, ännu inte har prövats i någon större utsträckning.
Justitierådet har i denna del anfört att redan innan uppenbarhetsrekvisitet skrevs in i regeringsformen var domstolarna mycket restriktiva med lagprövning och att hon inte tror att uppenbarhetsrekvisitets aktuella bortfall kommer att innebära några större förändringar för domstolarna.[198] Hon har i denna del framfört att lagstiftaren alltjämt har möjlighet att ta initiativet genom lagstiftningsarbetet.

Kammarrättspresidenten har anfört att uppenbarhetsrekvisitets bortfall formellt tycks innebära att domstolars möjlighet till lagprövning utökas men att det ännu är för tidigt att utvärdera om detta också blir en reell effekt.[199] Han har uppgivit att lagprövning tidigare var ovanligt men att det i vart fall förekom oftare bland de allmänna förvaltningsdomstolarna än bland de allmänna domstolarna. Hans uppfattning är att i de fall lagprövning har resulterat i dom som gick den lagstiftande makten emot, har sådana domar efterlevts. Tydliga exempel på detta tror han finns inom skatterätten där domstols lagprövning i vissa fall resulterat i icke-tillämpning av bestämmelser om retroaktivt skatteuttag.

Den akademiska experten har berättat att lagprövningsrätten historiskt har utnyttjats otroligt sällan av såväl domstolar som myndigheter.[200] Han tror inte att uppenbarhetsrekvisitets bortfall på kort till medellång sikt kommer att påverka lagprövningens omfattning dels eftersom juristkulturen är starkt präglad av återhållsamhet i denna del, dels för att den nya bestämmelsens andra stycke förmodligen fortsättningsvis kommer att begränsa möjligheten till lagprövning. Dessutom, menar han, finns ofta ganska goda möjligheter att genom tolkning undvika ett konstaterande av en direkt normkonflikt. Dock hävdar han att det finns andra omständigheter som driver på en omställning mot utökad lagprövning, till exempel det faktum att lagstiftningstakten ökar och därmed samhällets juridiska komplexitet vilket kan leda till fler potentiella normkonflikter.

Även generaldirektören har gjort gällande att lagprövning var otroligt ovanligt innan den senaste grundlagsändringen ägde rum.[201] Även om hon kan föreställa sig en viss förändring till följd av den nya utformningen av lagprövningsrätten och en allmän internationalisering av juridiken, tror hon inte att denna blir särskilt stor eftersom lagstiftningsprocessen alltjämt borgar för kompatibilitet mellan normer. Hon kan inte på rak arm påminna sig om domar som har gått den lagstiftande makten emot men kan inte tänka sig att de inte skulle ha efterföljts.

KORRUPTIONSÅTAL

I vilken utsträckning är domstolsväsendet engagerat att bekämpa korruption genom väckande av åtal och andra aktiviteter?

Poäng:
Svenska domstolarna har inte någon möjlighet att väcka åtal avseende någon typ av brottslighet. Det är i stället landets åklagare som inom ramen för den absoluta åtalsplikten har en skyldighet att väcka åtal så snart bevismaterialet är sådant att man på objektiva grunder kan förutse en fällande dom.[202] Svensk domstol har därefter att pröva bland annat brottmål avseende korruptionsrelaterad brottslighet vari till exempel mutbrott,[203] bestickning,[204] tjänstefel[205] och trolöshet mot huvudman[206] innefattas. Brottsbalkens bestämmelser om mutbrott har nyligen varit föremål för en särskild utredning,[207] men någon ny straffrättslig lagstiftning mot bakgrund av de förslag som däri har framställts har ännu inte antagits av riksdagen.

Den akademiska experten har gjort gällande att nuvarande lagstiftning inte har medfört några jättelika praktiska problem, inte minst eftersom antalet åtal avseende korruptionsbrott historiskt inte har varit särskilt omfattande. [208] Dock tycker han att lagstiftaren har haft vissa problem att reglera så kallad vänskapskorruption, i synnerhet i fall då en offentligt anställds professionella roll innefattar ett visst mått av kontakt med privat sektor. Han menar att sådana situationer kan vara svåra att komma åt lagstiftningsmässigt men att det för förtroendet av domstolsväsendet är av vikt att generella uppfattningar om vad som utgör korrupt beteende inte blir väsensskilda från lagstiftningen.

Generaldirektören har berättat att någon statistik över åtal avseende just korruptionsrelaterad brottslighet inte finns hos domstolarna i dagsläget, men att det eventuellt kommer att bli möjligt att ta fram sådan när rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) är i fullt bruk.[209]

Statistik framtagen vid Åklagarmyndighetens riksenhet mot korruption, som har i uppgift att lagföra korruptionsrelaterad brottslighet, ger vid handen att riksenhetens åklagare fattade 19 stycken åtalsbeslut år 2009.[210] Motsvarande siffra år 2010 var 17 och under år 2011 fram till den 13 juni har sju åtalsbeslut fattats. Någon översiktlig statistik över antalet domar som har resulterat i bifall respektive ogillande finns inte, men en manuell räkning vid riksenheten har visat att under de från juni 2011 föregående tolv månaderna meddelades 14 domar varv tolv resulterade i bifall.[211]

Kammarrättspresidenten har anfört att domstolarna inte har något särskilt mandat att på basis av erfarenhet och expertis föreslå antikorruptionsåtgärder eller antikorruptionsreformer till regeringen, men att man generellt sett i ganska stor utsträckning fungerar som remissinstans och att domare ofta verkar som ordförande eller experter i olika statliga utredningar.[212] General-

direktören har i denna del uppgivit att det i och för sig inte finns något som hindrar att en individuell domare på eget initiativ tillskriver regeringen för att uppmärksamma till exempel brister i olika processuella hänseenden, men att det så vitt hon vet inte är särskilt vanligt.

Vad gäller inhemska domstolars rättsliga assistans till utländska domstolar eller juridiska auktoriteter avseende gränsöverskridande korruptionsrelaterad brottslighet har generaldirektören anfört att det ibland mot bakgrund av Sveriges internationella åtagande kan föreligga en skyldighet att hjälpa till med bevisupptagning, vilket i så fall genomförs.[213] Hon har berättat att Domstolsverket inte bedriver någon egen verksamhet för att utbilda utländska jurister i dessa frågor men att det händer att anställda inom det svenska rättsväsendet åker på utbildningar utomlands. Kammarrättspresidenten har i denna del sagt att Kammarrätten i Stockholm bedriver viss egen internationell verksamhet med Turkiet där man har ett direkt utbyte och erbjuder assistans i syfte att bistå överrätter i landet.[214]

NOTER

1. Den övergripande poängen är ett enkelt medelvärde av de tre dimensionerna kapacitet, styrning och roll. Värdena på dimensionerna motsvarar på samma sätt ett enkelt medelvärde av de motsvarande indikatorbetygen.
2. Se lag (1996:242) om domstolsärenden.
3. Se rättegångsbalk (1942:740) 4 kap. 6-10 §§.
4. Arbetsgivarverkets medlemmar består av cirka 250 myndigheter, affärsverk och andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området, se www.arbetsgivarverket.se (besökt 5 juni 2011).
5. Saco-S består enligt sin hemsida av 22 Sacoförbund och representerar närmare 80 000 akademiker. Se www.saco-s.se (besökt 5 juni 2011).
6. Se ramavtal (RALS 2010–T) mellan Arbetsgivarverket och Saco-S av den 2010-10-25. Se även Arbetsgivarverket och Saco-S, Gemensam kommentar till RALS 2010-T av den 11 november 2010.
7. Se lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T av den 25 maj 2011, Domstolsverkets dnr 51-2011.
8. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
9. Lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T av den 25 maj 2011, Domstolsverkets dnr 51-2011, 5 §.
10. För notarier, fiskaler, fiskaler som tjänstgör som adjungerande ledamöter i överrätt och assessorer tillämpas tarifflöner. Lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T av den 25 maj 2011, Domstolsverkets dnr 51-2011, 4, 12-16 §§.
11. Ramavtal (RALS 2010–T) mellan Arbetsgivarverket och Saco-S av den 2010-10-25, 5 §.
12. Lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T av den 25 maj 2011, Domstolsverkets dnr 51-2011,6 §.
13. Se Domstolsverket, Partsgemensamt stödmaterial vid tillämpning av avtalet mellan Domstolsverket och Jusek den 24 oktober 2008, senast reviderat 2009-11-23, Domstolsverkets dnr 807-2008. Observera dock att detta stödmaterial avser de gamla avtalen.
14. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
15. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
16. Se t.ex. Göran Lundahl & Ralk G. Larsson, ”Domare får aldrig bli till salu”, Svenska Dagbladet, 18 maj 2007.
17. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
18. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
19. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
20. Se Domstolsverket, Budgetunderlag 2012-2014, dnr 2248-2010.
21. Se proposition 2010/11:1, utgiftsområde 04, betänkande 2010/11:JuU1, riksdagsskrivelse 2010/11:101.
22. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
23. Justitiedepartementet, Regleringsbeslut av den 16 december 2010: Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sveriges Domstolar, I-22.

24. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
25. Se t.ex. Domstolsverket, Verksamhetsplan 2010-2010, s. 19.
26. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
27. Justitiedepartementet, Regleringsbeslut av den 16 december 2010: Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sveriges Domstolar, I-22.
28. Justitiedepartementet, Regleringsbeslut av den 20 januari 2011: Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Sveriges Domstolar, I-3.
29. Justitiedepartementet, Regleringsbeslut av den 19 november 2009: Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges Domstolar, I-4.
30. Se Domstolsverket, Budgetunderlag 2010-2012, dnr 1853-2008, s. 6.
31. Domstolsverket, Årsredovisning 2010, dnr 2291-2010, s. 12.
32. Domstolsverket, Årsredovisning 2009, dnr 2046-2009, s. 16.
33. Domstolsverket, Pressmeddelanden av den 22 februari 2010 och den 22 februari 2011. Under 2010 har emellertid handläggningstiderna på förvaltningssidan ökat vilket i någon mån förklaras av en omfattande omorganisation där de tidigare 23 länsrätterna blev tolv förvaltningsrätter.
34. Domstolsverket, Pressmeddelande av den 22 februari 2011.
35. Se bl.a. Svenskt Näringsliv, Remissyttrande över SOU 2008:106 (Betänkande av Förtroendeutredningen: Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag) av den 25 mars 2009, SN dnr 3/2009.
36. Se t.ex. Centrum för rättvisa, Oskäliga väntetider i domstolarna – en granskning av Göteborgsområdet, 27 maj 2009.
37. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
38. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
39. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
40. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
41. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
42. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
43. Se lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T, 25 maj 2011, 13 §.
44. Se lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T, 25 maj 2011, 14 §.
45. Se http://www.aklagare.se/Jobb/Att-jobba-hos-oss/Loner/ (besökt 15 september 2011).
46. Jusek, Ingångslöner domare, 4 april 2011.
47. Se Jusek, Lönestatistik 2010 – Advokatbyråer, s. 6.
48. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
49. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
50. Se Jusek, Lönestatistik 2010 – Advokatbyråer, s. 3.
51. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
52. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.

53. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
54. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
55. RIF är en för rättsväsendets myndigheter gemensam elektronisk informationshantering i brottmålsprocessen som utvecklas under Justitiedepartementets ledning. Se Domstolsverket, Verksamhetsplan 2011-2013, dnr 2206-2010, s. 10.
56. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
57. Se Domstolsverkets författningssamling DVFS 2010:7 avseende notarietjänstgöring vid tingsrätt och Domstolsverkets författningssamling DVFS 2010:8 avseende notarietjänstgöring vid förvaltningsrätt.
58. Enligt Domstolsverkets hemsida består fiskalsutbildningen av sju delkurser, som täcker såväl särskilda rättsområden som praktiska färdigheter, vilka infaller med cirka sex månaders mellanrum. Se www.domstol.se (besökt 15 maj 2011).
59. Se Domstolsverket, Domstolsakademien: Det första året, dnr 380:2010.
60. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
61. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
62. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
63. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
64. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 3 §.
65. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 1 §.
66. Regeringsformen (1974:152) 8 kap. 14 §.
67. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 6 § 1 st.
68. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 6 § 2 st.
69. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 6 § 3 st.
70. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
71. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 2-3 §§. Se även förordning (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.
72. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 4 §.
73. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 4 §.
74. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 8 §.
75. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 4 § 2 st.
76. Se www.domstol.se (besökt 15 maj 2011).
77. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 4 § 3 st.
78. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 6 §.
79. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
80. Förordning (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden 4 § 2 st.
81. Domarnämndens beredning av anställningsärenden regleras internt av dess arbetsordning av den 13 april 2011.
82. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 9 §.
83. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 10 §.
84. Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 11 §.
85. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 6 § 1 st.

86. Lag (1994:261) om fullmaktsanställning 3 §.
87. Lag (1994:261) om fullmaktsanställning 5 §. Se även regeringsformen (1974:152) 11 kap. 7 § 1 st. 2 p.
88. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
89. Lag (1994:261) om fullmaktsanställning 6 §.
90. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 7 §.
91. Lag (1994:261) om fullmaktsanställning 15 §. Nämndens behörighetsområde följer av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning samt 15 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.
92. Förordning (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd 2-3 §§.
93. Förordning (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd 4 §.
94. Se Statens ansvarsnämnd, Redogörelse för verksamheten år 2010 av den 22 februari 2011, s. 2.
95. Se www.statensansvarsnamnd.se (besökt 5 juni 2011).
96. Förordning (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd 9 §.
97. Förordning (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd 7 §.
98. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
99. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
100. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
101. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
102. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
103. Högsta domstolen avkunnade dom i målet B 4667-10 den 28 juni 2011 och dömde domaren för 14 fall av tjänstefel till dagsböter. Domaren kom sedermera att avskedas. Se statens ansvarsnämnd, pressmeddelande av den 30 september 2011.
104. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
105. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
106. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
107. Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 1 §.
108. Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 2 §.
109. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
110. Se generellt Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 2 u (Norstedts Juridik, 2010); samt Anna-Lena Dahlquist, Sekretess inom rättsväsendet, 2 u (Norstedts Juridik, 2007).
111. Se förordning (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.
112. Rättegångsbalk (1942:740) 5 kap. 1 §.
113. Rättegångsbalk (1942:740) 5 kap. 5 §.
114. Rättegångsbalk (1942:740) 5 kap. 9 § 2 st.
115. Se generellt Justitiedepartementet, Faktablad: En modernare rättegång, Ju 08.05 oktober 2008; samt Justitiedepartementet, En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol, proposition 2004/05:131. Se även Staffan Levén & Fredrik

Wersäll, ”En modernare rättegång – hur har det gått?”, Svensk juristtidning, 2011, häfte 1, s. 18 f.

116. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 43 kap. 4 §.
117. Se Högsta domstolens beslut av den 25 september 2008 i mål B 3009-08.
118. Se www.domstol.se (besökt 15 maj 2011).
119. Se förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
120. Justitiedepartementet, Regleringsbeslut av den 16 december 2010: Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sveriges Domstolar, I-22.
121. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
122. Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2010, s. 3.
123. Se lag (2001:99) om den officiella statistiken.
124. Se Domarnämnden, Verksamhetsberättelse för 2010 av den 16 maj 2011.
125. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 39 kap. 5 a §. Se även Socialdepartementet, Betänkande av Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef: Sekretess vid anställning av myndighetschefer, SOU 2009:4 s. 55
126. Rättegångsbalk (1942:740) 4 kap. 1 §. Med föreskrivna kunskapsprov avses juristexamen eller annan motsvarande examen, se förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.
127. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
128. Lag (1994:260) om offentlig anställning 7-7 d §§.
129. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
130. Förordning (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden 1 § 2 st. 2 p.
131. Förordning (1999:1134) om belastningsregister.
132. Se lag (1998:620) om belastningsregister 7 §.
133. Förordning (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden 4 § 3 st.
134. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
135. Domstolsverkets föreskrifter för redovisningsverksamheten, Domstolsverkets författningssamling DVFS 2010:4.
136. Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
137. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
138. Dokumenten finns tillgängliga på http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/ (besökt 15 september 2011).
139. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
140. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
141. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
142. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
143. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
144. Rättegångsbalk (1942:740) 17 kap. 6 §.
145. Rättegångsbalk (1942:740) 17 kap. 12 §.
146. Rättegångsbalk (1942:740) 17 kap. 13 §.

147. Förvaltningsprocesslag (1971:291) 30 § 2 st.
148. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 1 §.
149. Rättegångsbalk (1942:740) 2 kap. 2 §.
150. Rättegångsbalk (1942:740) 3 kap. 3 §.
151. Se Åklagarmyndighetens föreskrifter om handläggningen av ärenden om brott av åklagare och domare m.m., Åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2006:12.
152. Se förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol 21 §.
153. Se Domstolsverkets föreskrifter om utformning av dom och slutligt beslut i brottmål, DVFS 1998:4.
154. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
155. Se härom Justitiedepartementet, Betänkande av Förtroendeutredningen: Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag, SOU 2008:106, s. 169 f.
156. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
157. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
158. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
159. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
160. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
161. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
162. Se t.ex. Hovrätten för västra Sveriges dom av den 5 oktober 2010 i mål T 4935-06.
163. Se Justitiedepartementet, Betänkande av Förtroendeutredningen: Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag, SOU 2008:106, s. 81. Arbete med en sådan uppförandekod pågår för närvarande, se nedan.
164. Rättegångsbalk (1942:740) 4 kap. 11 §.
165. Lag (1994:260) om offentlig anställning 7-7 d §§.
166. Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 7 §.
167. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 2 §.
168. Se Domstolsverkets föreskrifter rörande tjänsteresa/förrättning, tillfällig anställning och dubbel bosättning, DVFS 1998:2.
169. Rättegångsbalk (1942:740) 4 kap. 13-15 §§.
170. Förvaltningslag (1986:223) 1, 11-12 §§.
171. Förvaltningsprocesslag (1971:291) 41 §.
172. Rättegångsbalk (1942:740) 4 kap. 15 § 2 st.
173. Rättegångsbalk (1942:740) 49 kap. 4 §.
174. Rättegångsbalk (1942:740) 50 kap. 27 §.
175. Rättegångsbalk (1942:740) 54 kap. 8 § 1 st. 1 p.
176. Europeiska kommissionen, Eurobarometer 74 – Allmänna opinionen i Europeiska unionen, Nationell rapport: Sverige, 2010, s. 3. I sammanhanget kan f.ö. nämnas Brottsförebyggande rådets årliga studie över förtroendet för rättsväsendet som bl.a. visar att 53 % av befolkningen år 2010 har ett mycket eller ganska stort förtroende för domstolarna, en ökning med nio procentenheter sedan år 2006, samt att 10 % har ett mycket eller ganska litet förtroende för domstolarna. Se Brottsförebyggande rådet, Nationella trygg-

hetsundersökningen 2010 – Om utsatthet, trygghet och förtroende, Rapport 2011:1, s. 71. Liknande förtroendenivåer har rapporterats från SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Se Sören Holmberg & Lennart Weibull, ”Svenskt institutionsförtroende på väg upp igen?”, i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.), Skilda världar – Trettioåtta kapitel om politik, medier och samhälle, SOM-rapport nr. 44, 2008, s. 44 f.

177. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
178. För citatet se Johan Hirschfeldt, ”Domaretik — fyra grundsatser och många frågor”, Svensk juristtidning, 2011, häfte 5-6, s. 517 f.
179. Justitiedepartementet, Betänkande av Förtroendeutredningen: Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag, SOU 2008:106, s. 79 f. Se även Claes Sandgren, ”Etiska riktlinjer för domare och åklagare?”, Juridisk tidskrift, 2009-10, nummer 3, s. 752 f.
180. Justitiedepartementet, Betänkande av Förtroendeutredningen: Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag, SOU 2008:106, s. 80.
181. Se Johan Hirschfeldt, ”Domaretik — fyra grundsatser och många frågor”, Svensk juristtidning, 2011, häfte 5-6, s. 517.
182. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
183. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
184. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
185. Se härom t.ex. Leif Holmkvist, ”Extraknäcket – en privatsak?”, Fokus, 1 februari 2010.
186. Se lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 1-2a §§.
187. Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 3, 6 §§.
188. Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 7 §.
189. Se http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Avgoranden/ (besökt 15 september 2011).
190. Regeringsformen (1974:152) 8 kap. 20-21 §§. Därutöver ska Lagrådet yttra sig om lagförslaget avser vissa i regeringsformen specificerade ämnen om inte Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.
191. Se regeringsformen (1974:152) 8 kap. 22 §.
192. Lag (2003:333) om Lagrådet 2 §.
193. Lag (2003:333) om Lagrådet 8 §.
194. Exempelvis finns ingen möjlighet till s.k. abstrakt lagprövning.
195. Se Justitiedepartementet, Betänkande av Grundlagsutredningen: En reformerad grundlag, SOU 2008:125, s. 364 f.
196. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 14 § 1 st.
197. Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 14 § 2 st.
198. Justitierådet Marianne Lundius, ordförande i Högsta domstolen. Intervju med författaren den 20 maj 2011.
199. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
200. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
201. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
202. Se t.ex. Justitiedepartementet, Slutbetänkande av Förvarsutredningen: Förvar, SOU 2011:17, s. 384.

203. Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 7 §.
204. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 2 §.
205. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 1 §.
206. Brottsbalk (1962:700) 10 kap. 5 §.
207. Se generellt Justitiedepartementet, Betänkande av Utredningen om mutor: Mutbrott, SOU 2010:38.
208. Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
209. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
210. Statistik framtagen av chefsadministratör Susanne Kullengård vid riksenheten mot korruption den 13 juni 2011 på begäran av författaren.
211. Chefsadministratör Susanne Kullengård vid riksenheten mot korruption. Email-korrespondens med författaren den 13 juni 2011.
212. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.
213. Domstolsverkets generaldirektör Barbro Thorblad. Intervju med författaren den 22 juni 2011.
214. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Intervju med författaren den 29 april 2011.

OFFENTLIG SEKTOR

8. OFFENTLIG SEKTOR

Staffan Andersson

SAMMANFATTNING

Sammantaget fungerar den offentliga sektorn bra men bedömningen pekar samtidigt på viktiga brister. När det gäller kapacitet är resurstillgången god och oberoendet är starkt både formellt och reellt. Den omtalade traditionen av öppenhet och insyn är stark men i utvärderingen pekas på utvecklingstendenser som försvagat dess räckvidd något och framför allt dess tillämpning i praktiken. Allvarliga brister noteras beträffande ansvarsutkrävande där framförallt problemen med att kommunala myndigheter trotsar lagen och den svaga kommunala revisionen uppmärksammas. Vad beträffar den offentliga sektorns uppgift att bidra till korruptionsbekämpning har denna inte varit högt prioriterad formellt sett när det gäller att utbilda allmänheten eller samarbeta med andra organisationer. I realiteten har dock detta till stor del upprätthållits genom andra mekanismer. När det gäller offentlig upphandling har det vägledande regelverket bred täckning men det finns problem som gäller efterlevnaden i praktiken och möjligheterna till påföljder. Nyligen har åtgärder vidtagits för att stärka möjligheter till kontroll och påföljder i anslutning till offentlig upphandling.

I tabellen nedan redovisas de indikatorpoäng som sammanfattar bedömningen av offentlig sektor när det gäller kapacitet, intern styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Resten av avsnittet ägnas åt att presentera den kvalitativa bedömningen av varje indikator.

Offentlig sektor Totalpoäng: 79/100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100/ 100	Resurser	–*	100
	Oberoende	100	100
Styrning 71/100	Öppenhet	75	75
	Ansvarsutkrävande	75	50
	Integritets-mekanismer	75	75
Roll 67/100	Utbildning av allmänhet	50	
	Samarbete med offentliga institutioner, frivilligorganisationer och privata organisationer för att hindra eller ta itu med korruption	75	
	Minska riskerna för korruption genom att slå vakt om integriteten vid offentlig upphandling	75	

* Ingår inte i bedömningen av pelaren offentlig sektor

STRUKTUR OCH ORGANISATION

I internationella sammanhang hänvisas ofta till Sverige för ett exempel på en stor och väl fungerande offentlig sektor. Den statliga förvaltningen och dess myndigheter och företag ansvarar för bland annat domstolar och brottsbekämpande myndigheter, socialförsäkringar och universitetsutbildning. Huvuddelen av den offentliga sektorns tjänster, till exempel hälso- och sjukvård, grundskola och gymnasium svarar den kommunala nivån för, det vill säga kommuner och landsting (regioner). Kommuner och landsting/regioner har valda fullmäktige. Styrelsen är den lokala eller regionala ”regeringen”. De flesta kommuner är organiserade sektorsvis där en politisk nämnd ansvarar för ett visst politiskt och administrativt område.

Justitiekanslern och statliga myndigheter lyder enligt regeringsformen under regeringen (RF 12 kap. 1§). Men på samma gång är den offentliga sektorns och dess myndigheters oberoende skyddat i grundlagen. Ministerstyre är uteslutet enligt regeringsformen och ingen offentlig myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett bestämt ärende som

hänger samman med myndighetsutövning gentemot en individ eller en kommun eller med tillämpning av lag (RF 12 kap. 2§). Regeringskansliet är litet och skilt från de fristående ämbetsverken, där beredande och verkställande uppgifter utförs. Öppenhet och transparens är mycket omtalad i den offentliga sektorn och offentlighetsprincipen är en grundläggande princip som är grundlagsskyddad. Media har en nyckelroll i övervakningen av offentlig förvaltning eftersom meddelarfriheten ger offentliganställda rätt att informera media om förvaltningsmyndigheters aktiviteter och förbli anonyma, med skydd från att överordnade efterforskar vem som informerat medierna.

BEDÖMNING

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har den offentliga sektorn tillräckliga resurser för att effektivt kunna utföra sina uppgifter?

Poäng: 100

I ett internationellt perspektiv är den svenska offentliga sektorn väl försedd mer resurser baserade på skatteintäkter som uppbärs av staten och kommuner och landsting (som tar ut inkomstskatt) (OECD 2009). Välfärdsstaten är en av de mest utvecklade i världen både när det gäller räckvidd och storlek i förhållande till BNP. När Sverige och andra länder i Europa tacklar finanskris och ekonomisk nedgång är dessutom Sveriges läge jämförelsevis gott både när det gäller budgetunderskott och förväntad tillväxt (OECD 2010; The Economist 2011: 93–94; Pierre et al. 2011).

Beträffande förmågan att rekrytera kvalificerad personal är lönenivåerna i allmänhet något lägre än för motsvarande jobb i den privata sektorn (Ferdman och Nilsson, icke daterad) men lönerna är ändå på en sådan nivå att de inte leder till kompetensbrist (OECD 2002; Statskontoret 2009). En undersökning bland juridikstuderande visade till exempel att deras tre mest attraktiva arbetsgivare var Utrikesdepartementet, därefter domstolar och Åklagarmyndigheten (Universum 2011).

Även om det finns problem med till exempel sjukvårdsköer och återkommande rapporter i media om stora brister inom äldrevården eller problem med det sociala skyddsnätet vid långtidssjukskrivning, klarar sig Sverige bra i internationella jämförelser när det gäller tillfredsställelse med och allmänhetens stöd för den offentliga sektorn och villigheten att betala skatt för offentlig service är fortfarande hög (Bergh 2008; Svenska Dagbladet 2010-12-05).

Effektivitet i offentlig sektor är ett område där frågor som till exempel ökande skillnader mellan kommuner, i vilken utsträckning staten ger kommuner ofinansierade uppdrag samt statens kapacitet att styra och överse myndigheters arbete har tagits upp. När det gäller effektivitet i offentlig sektor hamnar Sverige ändå bland de främsta länderna i olika internationella jämförelser (Pierre et al 2011, Kaufmann and Mastruzzi 2010).

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är den offentliga sektorns oberoende skyddat i lag?

Poäng: 100

Det formella oberoendet för den offentliga sektorn och dess myndigheter är starkt eftersom det är skyddat i grundlagen. Ministerstyre får inte förekomma när det gäller offentlig myndighetsutövning enligt regeringsformen i vilken fastslås att ”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.” (RF: 12 kap. 2§).

Otillbörlig politisk inblandning när det gäller utnämning och befordran inom offentlig sektor får inte förekomma enligt regeringsformen (RF 12 kap. 5§) och lagen om offentlig anställning, LOA (SFS 1994:260 4§). Där anges särskilt att anställning endast ska utgå från sakliga grunder, det vill säga förtjänst och skicklighet, med skickligheten främst enligt LOA 4§ (se även Zanderin 2010: 76; Andersson et al. 2011: 80). LOA:s regler rörande sakliga grunder gäller emellertid inte kommuner och landsting/regioner. Rekrytering inom den statliga sektorn beslutas av regeringen (eller av den myndighet som regeringen bestämmer) (RF 12 kap. 5§). I själva verket rekryterar och utnämner regeringen endast myndighetschefer och landshövdingar, styrelseledamöter och ledamöter av insynsråd medan annan rekrytering delegeras till myndigheterna och deras chefer (Premfors 2009: 184; SFS 2007:515, 22–24§). I lagen om offentlig anställning ställs få formella krav upp, bortsett från svenskt medborgarskap för vissa jobb som polis, åklagare eller militär anställning (LOA 5§). Dessutom omfattas anställningsärenden inom den statliga sektorn av de allmänna reglerna för myndighetsutövning, enligt vilka ett beslut om utnämning kan överklagas.[1] För att skydda offentliganställda från godtyckligt avskedande behandlas arbetsrättsliga tvister av Arbetsdomstolen eller i vissa fall först av tingsrätterna och därefter av Arbetsdomstolen som appellationsdomstol, vars domar inte kan överklagas (Arbetsdomstolen 2011).

Principen om den offentliga förvaltningens opartiskhet fastslås i regeringsformen (RF 1 kap. 9§). ”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.”

Jäv regleras i förvaltningslagen som anger situationer som anses utgöra jäv (Förvaltningslagen 1986:223, 11§). Enligt lagen är det förbjudet för en tjänsteman som är jävig att handlägga ett ärende och tjänstemannen är ålagd att själv tillkännage att jäv föreligger (12§). Dessutom förbjuds i lagen om offentlig anställning (SFS 1994:260, 7§) bisysslor som skulle kunna rubba förtroendet för ämbetsinnehavarens opartiskhet eller som skulle kunna skada myndighetens anseende (gäller för myndigheter i allmänhet). Vidare anges hur bisysslor ska hanteras i myndigheter, med liknande bestämmelser för lokala och regionala myndigheter i Allmänna bestämmelser (Allmänna bestämmelser, 3 kap. 8§).

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är den offentliga sektorns fri från extern inblandning i sina uppdrag?

Poäng: 100

Sammantaget är den offentliga sektorn fri från otillbörlig extern inblandning i sina uppdrag. Nyligen utförd forskning placerar Sverige bland de länderna som mest förknippas med byråkratisk professionalism (mätt i rekrytering och intern befordran på grundval av meriter) och med stark koppling till en icke-politiserad (Dahlström et al. 2010).

Organisatoriskt är det svenska Regeringskansliet relativt litet, cirka 3000 anställda om Utrikesdepartementet undantas (Konstitutionsutskottet 2010), med oberoende myndigheter som utför tjänster, skyddade från ministerstyre och från inblandning från andra myndigheter i handläggningen av enskilda ärenden.[2] Ett val som resulterat i en ny regering med en annan majoritet innebär att cirka 200 anställda, såsom statssekreterare, politiskt sakkunniga och pressekreterare, byts ut i Regeringskansliet (regeringen 2011; se kapitlet regeringen). På liknande sätt är det bara de särskilt tillsatta politiska sekreterarna som är direkt politiskt utnämnda i kommuner och landsting. Det finns ingen bestämmelse mot att vara partimedlem eller uttrycka politiska åsikter som anställd i offentlig sektor. Det ingår bland de friheter som regleras i grundlagen. Detta ses i allmänhet inte som ett problem i Sverige utan snarare som positiva samhälleliga företeelser (Regeringsformen 2 kap. 2§; Hirschfeldt 2011).[3]

Sverige har en offentlig förvaltning där lediga tjänster huvudsakligen tillsätts tjänster genom öppen konkurrens och på grundval av meriter snarare än genom att ha kriterier baserade på rekrytering av personal genom tester, urval och internrekrytering (United Nations 2006: s.10–11; Petersson 2010: 115). Även om förfaranden och kriterier för anställning är ganska reglerade finns det fortfarande utrymme för att få ”rätt” person för jobbet (Zanderin 2011) och också att anpassa profilen i platsannonsen så att den passar in på en viss individ som man redan har i åtanke, även om det skulle vara mycket svårt att anställa någon som inte är kvalificerad. På liknande sätt är reglerna strikta i lagen om offentlig anställning (LOA) och lagen om anställningsskydd (LAS) när det gäller omständigheterna under vilka en person kan avskedas. Det minskar risken för godtyckliga uppsägningar. De disciplinpåföljder som kan användas mot en anställd regleras i LOA (14–17§) och mot anställda i kommuner och landsting i Allmänna Bestämmelser (3 kap. 10–11§). Skydd mot diskriminering, till exempel på grund av religion, sexuell läggning, etnisk tillhörighet och kön, ges också i regeringsformen och i diskrimineringslagen (SFS 2008:567, 1 kap. 4§; Regeringskansliet 2011b).

Statliga myndigheter har personalansvarsnämnder som leds av myndighetens chef där arbetstagarorganisationerna också är representerade. Personalansvarsnämnden prövar ärenden som rör avsked, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning (Zanderin, 2010: 87). Statligt anställda i högre befattningar, till exempel generaldirektörer, domare, åklagare och professorer, prövas av Statens ansvarsnämnd som leds av en högre jurist med erfarenhet som domare (Statens ansvarsnämnd 2011; SFS 2007:831, 1–3§§).

När Arbetsdomstolen prövar tvister består den av både lagfarna domare och lekmannaledamöter. Majoriteten av ledamöterna utses av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer (SFS 1974:371), vilket ibland har lett till en debatt om domstolens oberoende och om detta skulle kunna missgynna personer i tvist som inte är fackanslutna. Det har föranlett förändringar i domstolens sammansättning, till exempel när den handlägger ärenden där klagomål om diskriminering utgör grunden för tvisten (SFS 1974:371, 6a§; regeringen 2008).[8] I allmänhet menar bedömare emellertid att systemet fungerar bra (Zanderin 2011; Hirschfeldt 2011) även om färre medlemmar i fackföreningarna potentiellt skulle kunna leda till utmaningar för systemet.

När myndighetschefer och andra högre befattningar tillsätts, till exempel kommunchef, är naturligtvis den politiska ledningen inblandad. Det har förekommit diskussioner om partitillhörighet i någon mån ibland har spelat in när det gäller vem som får jobbet (både i kommunala och statliga myndig-

heter) och det har länge funnits en diskussion om att ändra hur de högsta tjänstemännen i statliga myndigheter rekryteras (landshövdingar och myndighetschefer). Utgångspunkten har varit att dessa i stor utsträckning traditionellt har en partitillhörighet. Samtidigt ska det påpekas att partipolitisk bakgrund inte nödvändigtvis behöver vara fel, såsom till exempel erfarenhet som statssekreterare för vissa högre positioner, åtminstone inte om kriterierna som eftersträvas är transparenta. Det finns inget särskilt organ som övervakar eventuell politisk inblandning i rekrytering och befordran, vilket dock inte hindrar att befintliga förordningar och traditioner sammanfattningsvis ger rimliga resultat. Konstitutionsutskottet följer normalt upp systemet för utnämning till statliga högre tjänster (Hirschfeldt 2011). Uppgifter från 2001–2009 visar att av 289 utnämningar av statliga myndighetschefer hade 23 procent av de utnämnda partipolitisk bakgrund (oftast statssekreterare och riksdagsledamot) och det förelåg ingen särskild skillnad mellan utnämningar som gjorts av socialdemokratiska eller borgerliga regeringar (Petersson 2010: 124). 1998 hade 37 procent av myndighetscheferna en partipolitisk bakgrund och om man begränsar till de största och politiskt mest betydelsefulla myndigheterna var siffran 64 procent. Bland landshövdingarna var siffran 77 procent 1998 och tio år senare hade andelen minskat med cirka tio procent. Sedan 2006 har regeringen strävat efter ökad professionalisering vid rekryteringen av myndighetschefer. Förändringen inkluderar en ambition att ha en kravprofil vid rekrytering och att tjänster som regel ska utannonseras (Premfors et al. 2009: 186).

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser för att försäkra öppenhet och insyn i den offentliga sektorns finans-, personal- och informationsförvaltning?

Poäng: 75

Det rättsliga skyddet för öppenhet inom offentlig sektor är starkt. Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip inom offentlig sektor och skyddad i grundlagen (i tryckfrihetsförordningen). Det förekommer emellertid förändringar inom den offentliga sektorn, alternativa former för att organisera offentliga tjänster, till exempel privatisering, vilka påverkar och minskar principens faktiska räckvidd (Andersson & Erlingsson 2010; Hirschfeldt 2011).

Offentlig informationshantering regleras särskilt i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (4–6 kap.), arkivlagen (1990:782), förvaltningslagen (10§, inkommande handlingar) samt även i regeringsformen (regeringsformen 2 kap. 1§). I allmänhet hänvisas i dessa lagar till medborgar-

nas rätt till information. Offentliga myndigheter åläggs att föra register över ärenden och i förvaltningslagen framhålls vikten av god och snabb handläggning av förfrågningar (Bohlin och Warnling-Nerep 2007: 72–78). Offentlighetsprincipen (tryckfrihetsförordningen 2 kap. 2§) förutsätter öppenhet som allmän regel och villkoren för att belägga handlingar med sekretess är mycket strikta (tryckfrihetsförordningen 2 kap. 2§). Meddelarfriheten ger offentliganställda rätt att informera media om förvaltningsmyndigheters aktiviteter och rätt för den som informerar att vara anonym samt hindrar överordnade att efterforska vem som lämnade information till pressen (tryckfrihetsförordningen 1 kap. 1§, 3 kap. 1–2, 4§; YGL 1 kap 2§, 2 kap.4§). I offentlighets- och sekretesslagen anges också att en myndighet ska ta hänsyn till allmänhetens rätt att lätt få tillgång till allmänna handlingar när den organiserar sin administration (SFS 2009:400, 4 kap.). Myndigheten ska registrera handlingar så snart de kommit in eller upprättats inom myndigheten och lagen innehåller detaljerade regler för hur de registreras (5 kap.) och hur det ska prövas om en handling ska lämnas ut (6 kap.). När det gäller offentlig upphandling regleras i lagen om offentlig upphandling hur handlingar som rör offentlig upphandling ska hanteras (SFS 2007:1991, 9 kap. 13§)[5] .

Men vad händer när ett statligt eller kommunalt organ i ökande utsträckning bedriver verksamhet i bolag och stiftelser?[6] Normalt gäller inte reglerna som gäller för offentliga myndigheter rörande granskning, öppenhet, offentlighetsprincipen och rättelse (Bohlin och Warnling-Nerep 2007: 31–32). För enheter (aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser) där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande gäller emellertid reglerna som skyddar den fria tillgången till allmänna handlingar (Offentlighets- och sekretesslag 2009:400, 2 kap. 3§). För företag där kommuner eller landsting är ägare men inte har ett bestämmande inflytande kräver lagen endast att myndigheten eftersträvar samma skydd som för majoritetsägda företag.

När det gäller verksamheter som lagts ut på privata företag gäller emellertid inte dessa regler och det enda möjliga skyddet utgår från kravet att kommuner och landsting i sina avtal med företaget i fråga ska beakta att genom avtalet försäkra sig om information som gör det möjligt för medborgarna att får insyn i hur verksamheten utförs (Kommunallagen 1991:900, 3 kap. 19a§). Detta är avsevärt svagare är för traditionell offentlig förvaltning (Agevall 2005: 109). Dessutom kan lokala eller regionala revisorer inte direkt granska verksamheter som lagts ut på privata företag, men lokala och regionala myndigheter ska enligt lag säkerställa möjligheten att följa upp verksamheten innan denna läggs ut (Kommunallagen 1991:900 3 kap. 19§).[7] När det gäller verksamheter

där den anställda har ett privaträttsligt anställningskontrakt med arbetsgivaren gäller i allmänhet inte reglerna avseende meddelarfrihet med förbudet för överordnade att efterforska vem som lämnat information (tryckfrihetsförordningen 1 kap. 1§, 3 kap. 1–2§, Agevall 2005: 110). Sammanfattningsvis har alternativa driftsformer inom statlig, lokal och regional offentlig förvaltning inneburit att offentlighetsprincipens räckvidd försvagats liksom skyddet för meddelarfriheten och rätten för den som lämnat information att förbli anonym.

När det gäller redovisning av personliga tillgångar, inkomster och finansiella intressen regleras inte detta särskilt i den offentliga sektorn i allmänhet med undantag för bisysslor och gåvor (via lag och myndighetspolicy) (Hirschfeldt 2011; Zanderin 2011).[8]

Vad beträffar utnämningar anges i regeringsformen (RF 12 kap. 5§) och i lagen om offentlig anställning (LOA) (SFS 1994:260, 4§) att anställning endast ska ske på sakliga grunder, det vill säga förtjänst och skicklighet (se även Zanderin 2010: 76). I allmänhet delegeras de flesta rekryteringsbesluten till enskilda förvaltningar och deras ledning (se även UN 2006). Enligt anställningsförordningen (SFS 1994:373, 6–8§) bör en myndighet som avser att rekrytera ny personal informera om detta på lämpligt sätt. Detta utvecklas närmare i avtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och i allmänhet utannonseras tillsvidaretjänster (Zanderin 2011, Klasson 2011). Sedan 2006 har regeringens policy varit att söka öka professionaliseringen vid rekryteringen av myndighetschefer (Premfors et al. 2009: 186, se ovan).

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning genomförs bestämmelser effektivt för att försäkra öppenhet och insyn i den offentliga sektorns finans-, personal- och informationsförvaltning?

Poäng: 75

Offentlighetsprincipen är ett viktigt verktyg för att upprätthålla den mycket omhuldade öppenheten i svensk offentlig förvaltning (jfr Pierre et al. 2011: 7).

Den respekteras också normalt av myndigheter, men i flera utredningar och ärenden som handlagts av justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän, JO) och i besluten från JO framgår det också att principen inte alltid respekteras (www.jo.se; Hirschfeldt 2011). I realiteten är det media, snarare än enskilda, som är en viktig och frekvent användare av principen, och som har kompetens och tid att använda sig av den. Men inte heller för journalister

är det alltid så enkelt att tillämpa principen i praktiken som reglerna kan ge sken av (Citron 2010: 241). Utvecklingen som beskrevs ovan har i själva verket fått konsekvenser för öppenheten.

Öppenheten påverkas av nya former för förvaltningsorganisation och för att producera tjänster, vilka numera i stor utsträckning kompletterar den traditionella myndighetsformen: statliga bolag, bolag ägda av kommuner och landsting, tjänster på entreprenad av privata företag samt offentlig-privata partnerskap.[9] Att det finns en negativ effekt på öppenhet när offentlighetsprincipen eller meddelarfriheten inte gäller är ett faktum (Andersson & Erlingsson 2010; Hirschfeldt 2011). Vissa åtgärder har vidtagits för att kompensera detta. Exempelvis gjordes redan på 1990-talet förändringar i lagstiftningen för att öka öppenheten genom att utsträcka reglerna också till bolag som ägs av kommuner och landsting. Vissa kommuner använder sig också av möjligheten att i avtalen med privata entreprenörer skriva in att offentlighetsprincipen ska gälla (Klasson 2011). Fortfarande gäller dock att viktiga principer (meddelarskydd, rätten för meddelaren att vara anonym, efterforskningsskydd) verkligen påverkas negativt, vilket har konsekvenser för öppenheten (Hirschfeldt 2001; SOU 2011:43, 37). Sammantaget får både medborgare och deras valda representanter sämre insyn. Risken för tystnad ökar när medbestämmandelagens regler rörande krav på konfidentialitet gäller i stället för reglerna i offentlighets- och sekretesslagen som gäller inom offentlig förvaltning (Agevall 2005).

Under senare tid har undersökningar av hur offentlighetsprincipen tillämpas i praktiken i dessa alternativa driftsformer visat att det finns problem och att reglerna ofta inte efterlevs. En organisation[10] genomförde en undersökning som omfattade 17 kommunala bolag. Studien visade att endast 11 av 17 bolagen lämnade ut de allmänna handlingar som efterfrågades och i flera fall bara efter påminnelser. I en fältstudie som genomfördes av en statlig utredning begärdes allmänna handlingar in från 205 kommunala bolag. Så många som 32 procent svarade överhuvudtaget inte på begäran (SOU 2011:43, 573). Dagens Nyheter genomförde en liknande fältstudie avseende statliga myndigheter vilken visade liknande resultat. Tidningen skickade med e-post en begäran om information om myndighetschefens lön och förmåner. Tre veckor senare skickades en begäran till samma myndigheter, från en annan e-postadress och utan att tala om att det var från en journalist. I detta mejl bad tidningen att få ut det första mejlet och angav datum samt beskrev innehållet. 49 procent av myndigheterna svarade inom tre dagar med handlingen bifogad och 27 procent lämnade över den önskade informationen inom fyra dagar eller senare. 24 procent svarade inte eller hävdade att det första mejlet inte existerade (SOU 2011:43, 578).

Riksrevisionen granskade 47 kommuner (vissa fall stadsdelar) och deras avtal på omsorgsområdet. Nästa samtliga kommuner hade klausuler i avtalen för att garantera insyn och att entreprenören skulle tillhandahålla information som krävdes för uppföljning. I hälften av avtalen togs emellertid inte frågan om allmänhetens tillgång upp och entreprenören behövde därför inte svara på en eventuell begäran. I de fall där det fanns klausuler om allmänhetens insyn begärde Riksrevisionen ut bemanningslistor och förteckningar över klagomål. En majoritet svarade positivt men inte alla (SOU 2011:43, 580-81). I en statlig undersökning av 287 kommuner och 44 stadsdelsnämnder om öppenhet hos privata entreprenörer (inom äldreomsorg och vård av funktionshindrade) erhölls en svarsfrekvens på 27 procent. Bland dem som svarade och som hade avtal med privata entreprenörer angav elva procent att de hade riktlinjer som beslutats av fullmäktige när det gällde allmänhetens insyn i verksamhet som lagts ut på entreprenörer (43 % var osäkra) (SOU 2011:43, 582). 31 procent angav att de aktuella avtalen inom omsorg för äldre och funktionshindrade innehöll klausuler för att säkerställa allmänhetens insyn (55 % visste inte) och kommunerna hade mycket sällan begärt skriftlig information från dessa entreprenörer (SOU 2011:43, 584).

Journalister rapporterar också om den ibland omständliga och svåra processen för att faktiskt få tillgång till handlingar som man ska ha rätt till, vilket pekar på att journalister i vissa fall behöver ha stor kunskap om lagstiftningen och vara mycket bra på att argumentera för sin sak för att få tillgång (Citron 2010: 241).

Lediga tjänster utannonseras vanligen för att säkerställa rättvis och öppen konkurrens. I praktiken är det emellertid möjligt att kringgå detta och det händer också. Kriterierna i annonsen och kravprofilen kan till exempel anpassas för att passa in på en särskild person som önskas för jobbet och som redan finns i huset snarare än att tänka fritt om vilken kompetens som skulle vara viktigast hos en kandidat. Det är också ganska vanligt att välja att enbart annonsera en ledig tjänst internt vilket minskar konkurrensen. När det gäller generaldirektörer ifrågasätts det ibland om den nya regeringspolicyn att utannonsera tjänster har ändrat rekryteringen eftersom regeringen på sätt och vis fortfarande rekryterar direkt till vissa poster (t.ex. Dagens Nyheter 2011-04–13). Inte heller ingår offentliga utfrågningar i utnämningsprocessen, vilket är vanligt i många andra länder. För personal inom den offentliga sektorn finns det dessutom inga särskilda regler om krav att redovisa tillgångar och finansiella intressen utöver de allmänna reglerna om jäv och bisysslor och om att iaktta opartiskhet.[11]

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser för att försäkra att personal i offentlig sektor rapporterar och hålls ansvarig för sina handlingar?

Poäng: 75

Det finns en rad bestämmelser för att säkerställa ansvarsutkrävande inom den offentliga sektorn, inbegripet mekanismer för övervakning, tillsyns- och kontrollmyndigheter (så kallade watchdogs) samt mekanismer som gör det möjligt för medborgare att klaga och söka rättelse.

Beträffande skyddet för whistleblowers har omfattningen av detta och behovet av att bredda det diskuterats nyligen. Som tidigare påpekats omfattar det konstitutionella skyddet inte den privata sektorn. För offentliganställda omfattar den lagstadgade meddelarfriheten radio, tryckt skrift, TV eller teknisk upptagning också fall av hemligstämplad information och lagstadgat skydd för att förbli anonym när man informerar (TF 1 kap. 1§; YGL 1 kap. 2§). Det är förbjudet för arbetsgivare att efterforska vem som informerade (efterforskningsförbud) eller vidta åtgärder mot den som informerade (repressalieförbud) (TF 3 kap. 4 § TF; 2 kap. 4 § YGL). Det ger media en viktig roll som mottagare av klagomål eller information från anställda i offentlig förvaltning (Petersson 2010: 215) och i realiteten är det snarare media än individer som är huvudanvändare av principen, eftersom media har kompetens och tid att använda sig av den. Att bryta mot dessa grundlagsskyddade regler om skydd för meddelaren och dennes anonymitet, det vill säga att inte undersöka vem som informerade eller vidta åtgärder mot den som informerade, kan ge fängelse i ett år (TF 3 kap. 5§; YGL 2 kap. 5§).[12]

Sedan 2006 har regleringen avseende det lagstadgade meddelarskyddet utvidgats till att också gälla anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (Konstitutionsutskottet 2011: 47). Efterforskningsförbud och repressalieförbud gäller (SFS 2009:400, 13 kap. 2§). De senaste förändringarna i offentlighets- och sekretesslagen för att stärka detta gjordes 2011. Rättigheterna innebär att media är en viktig kanal för rapporter om oegentligheter. Internt inom organisationer kan anställda också följa linjeorganisationen och rapportera till avdelningschefen (men detta kanske inte alltid är möjligt av olika skäl) eller till revisionen. När det rör korruption kan sådan naturligtvis rapporteras till de brottsbekämpande myndigheterna och sedan 2003 finns riksenheten mot korruption vid den nationella Åklagarmyndigheten (se kapitlet Polis och åklagare), som är specialiserad på åtal som rör korruptions-

brott. Det bör dock påpekas att anonymitetsskyddet för den som informerar inte gäller för dem som informerar till offentliga myndigheter och att skyddet för whistleblowers inte gäller för aktiviteter som utförs inom den privata sektorn. Konstitutionsutskottet begärde därför att riksdagen skulle ge regeringen till känna att en översyn av lagstiftningen borde göras för att stärka och skydda den enskildes möjlighet att slå larm vid korruption och andra oegentligheter (Konstitutionsutskottet 2011: 47).

Vad beträffar åtal mot anställda inom offentlig sektor för brott och disciplinärenden anges i lagen om offentlig anställning (22§) att när det föreligger skälig misstanke om brott avseende tjänstefel, muta eller andra brott som skulle leda till fängelse, ska myndigheten anmäla till åtal. I brottsbalken regleras mutbrott och brott som skulle kunna kopplas till korruption: tagande av mutor (Brottsbalken 20 kap. 2§), bestickning (17 kap. 7§), brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3§, förskingring och trolöshet mot huvudman (10 kap.), tjänstefel (20 kap. 1§) samt bedrägeri och utpressning. Vid sidan av dessa åtgärder regleras andra disciplinära åtgärder i lagen om offentlig anställning (varning och löneavdrag, 14–19§), där det finns liknande regler för personal i kommuner och landsting i ett kollektivavtal (Allmänna Bestämmelser 10–11§), brottsbalken och arbetsrättslagstiftningen avseende uppsägning från arbetstagarens och arbetsgivarens sida som regleras i LAS (SFS 1982:80, 7§, 18§; se Andersson et al. 2010). För vissa yrken finns det särskilda ansvarsregler och disciplinnämnder, till exempel för anställda inom hälso- och sjukvården samt för advokater (Petersson 2010: 119).

Vad beträffar övervakningsmekanismerna får en myndighet instruktioner från regeringen och rapporterar tillbaka till denna (SFS 2007:515, 1 and 3§) .[13] De ska etablera ett system för intern kontroll som också ska följas upp och bedömas systematiskt och regelbundet. Myndigheters internrevision ska granska intern styrning och kontroll inom myndigheten och föreslå förbättringar (SFS 2007:603, 5§; SFS 2006:1228, 1–4§). Det är myndighetsledningen som beslutar om riktlinjer för internrevision och hur rekommendationer från denna ska genomföras. Ekonomistyrningsverket ansvarar för att utveckla och samordna statlig internrevision och årligen rapportera om detta till regeringen. Verket bistår regeringen med den information som krävs för att säkerställa att den statliga förvaltningen är effektiv och att intern ekonomisk styrning och kontroll fungerar bra (SFS 2010:1764, 1–3§; Petersson 2010: 237; Ekonomistyrningsverket 20011). Regeringen använder också Statskontoret för att utvärdera omprövning, effektivisering och styrning. Dessutom har Justitiekanslern, som är en myndighet under regeringen och som utför

sina uppgifter ur strikt rättslig synvinkel, befogenhet att övervaka myndigheter och offentliganställda (Justitiekanslern 2011a).

När det gäller extern kontroll ska myndigheter samarbeta på alla sätt när de granskas av Riksrevisionen, det vill säga bistå med hjälp och information som krävs för att Riksrevisionen ska kunna genomföra revisionen (SFS 2002:1022, 6§). Om Riksrevisionen har invändningar avseende statliga myndigheters årsredovisningar ska dessa svara till regeringen inom en månad och presentera åtgärder (Myndighetsförordning 28§). Regeringen ska också svara på varje granskningsrapport och klargöra vilka åtgärder den föreslår när det gäller frågor som tas upp i den. Rapporten ska överlämnas till riksdagen inom fyra månader (Riksdagsordningen 4 kap. 18§). Kommuner och landsting hanterar sin egen revision och det är fullmäktige som utser revisorer (förtroendevalda) som i sin tur anlitar sakkunniga (experter) revisorer som stöd. Revisionen avser såväl räkenskaps- som effektivitetsrevision. Allmänt sett anses systemet för kommunal revision vara svagare än sin nationella motsvarighet (se även kapitlet Riksrevisionen).

Riksdagen har flera mekanismer till sitt förfogande för att få från regeringen oberoende information om den statliga förvaltningens resultat: Riksrevisionen, JO (övervakar genomförandet av lagar och förordningar i den offentliga sektorns aktiviteter) samt konstitutionsutskottet för granskning av regeringen och statsråden (RF). Statliga myndigheter är också skyldiga att yttra sig och informera när ett utskott begär detta (Riksdagsordningen 4 kap. 11§, SFS 1974:53).[14] I allmänhet finns det goda formella mekanismer för medborgare att klaga över beslut och över myndighetsutövning. Medborgare kan överklaga myndigheters beslut direkt (förvaltningslagen 22–23§, kommunallagen 10 kap, laglighetsprövning) och de kan också klaga hos JO. JO kan åtala för tjänstefel eller annat brott i tjänsten men detta är mera ovanligt och fungerar troligen snarare i avskräckande syfte och som något som ger JO auktoritet.[15] JO kan också vidta disciplinära åtgärder mot en offentliganställd (Riksdagens ombudsmän 2011). Det bör påpekas att reglerna som gör det möjligt att överklaga lagligheten hos beslut som fattats av kommuner och landsting inte gäller beslut som fattats av bolag som dessa äger (DS 2011:43, 33).

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning rapporterar och hålls personal i offentlig sektor ansvarig för sina handlingar?

Poäng: 50

I allmänhet är bestämmelserna utvecklade vad beträffar ansvarsutkrävande. Det finns flera mekanismer som används av riksdagen och regeringen för att övervaka och kontrollera offentlig förvaltning. Offentlighetsprincipen är också viktig när det gäller effektivt ansvarsutkrävande. I praktiken finns det ändå problem. En intervjuperson sade när det gällde effektiviteten i ansvarsutkrävandet: ”Man måste ha med offentlighetsprincipen när man ser på det här, och då skulle jag säga att, apropå den första frågan, det är en god effektivitet i systemet. Finns det någon svag punkt så har vi varit inne på det när vi har talat om att de nya förvaltningsformerna, såsom beställarutförarmodellen, kanske leder till en försvagning av det personliga ansvaret hos tjänstemannen” (Hirschfeldt 2011).

De nya förvaltningsformerna för utförandet av tjänster kräver mer övervakning och granskning. Exempelvis är förfarandena för upphandling tämligen komplicerade med ett omfattande regelverk. För små kommuner kan det vara ett problem att hantera detta. Kontrollen av aktiviteter som har med offentlig upphandling att göra har inte varit helt effektiv även om nya mekanismer som införts kan komma att leda till förbättringar (se avsnittet Upphandling nedan). Riksrevisionen har också noterat att när statlig verksamhet tillhandahålls av privata entreprenörer har frågan om vem som tar ansvar blivit oklar (Lindström 2010). När det gäller ledning och kontroll av statliga företag har styrelserna dessutom inte försäkrat sig om tillräcklig information för att driva verksamheten och förvaltningen av företaget på ett effektivt sätt. Regeringen har också bedömts vara passiv i sin ledning av statliga företag (Riksrevisionen 2008b).

Beträffande öppenheten inom de nya förvaltningsformerna är den sämre och sannolikheten för att oegentligheter blir avslöjade minskar därmed. Granskningen är i allmänhet, framför allt i kommuner, mer inriktad på de traditionella formerna för att utföra tjänster än de nya. Som exempel kan nämnas att tjänster och aktiviteter som läggs ut på entreprenad sällan följs upp och övervakas av den kommunala revisionen (Hanberger 2010; jfr Kommunallagen 3 kap. 19§). I det sammanhanget har Riksrevisionen tidigare framhållit att de ofta inte kan följa pengarna hela vägen ut i kommunerna och att det därför i viss utsträckning överlåts åt journalister att uppmärksamma oegentligheter i kommuner (Lindström 2010). I intervjuer bekräftades att det inte tillhör Riksrevisionens uppdrag att granska lokala och regionala myndigheter men samtidigt framhölls det att revisionen har ambitionen att följa statliga pengar hela vägen, också ut i kommunerna och att kommunerna också tillhandahåller data när de ombeds göra det (Landahl 2011; Folkesson 2011).

Kontrollsystemen i lokala och regionala myndigheter är relativt svaga och risken för upptäckt är därför lägre, liksom möjligheterna att sanktionera påföljder vid intressekonflikter vid upphandling (Andersson and Erlingsson 2010: 211–212; Falk 2009).

Skyddet för whistleblowing är i praktiken både starkt och svagt. Det ger ett starkt skydd för offentliganställda som lämnar ut information till media. Men det är också ett faktum att ganska många offentliganställda har begränsad kunskap om sina rättigheter och är rädda för att använda sig av dem (Lundquist 1998). Trots formellt skydd när man informerar media, finns det också exempel på negativa konsekvenser för den som agerar whistleblower, till exempel att bli omplacerad på arbetet och missnöje från chefers eller kollegors sida (Nygren 2011; Kollega 2010-02-11).

Sysselsatta i kommunala företag har också befunnit sig i något av en gråzon där reglerna borde gälla men där ledningen många gånger i praktiken gjort andra tolkningar. Reglerna har nyligen justerats för att tydligare understryka att de gäller fullt ut för anställda i kommunala bolag (se ovan).

Vidare gäller i allmänhet inte skyddet för whistleblowing inom offentlig sektor när det handlar om att informera myndigheter och överhuvudtaget inte för anställda i privata företag. Det var ett av skälen till varför konstitutionsutskottet i sin rapport i februari 2011 tillstyrkte en motion från en enskild ledamot och begärde att regeringen granskar de rättsliga reglerna i syfte att stärka och skydda individers möjligheter att uppmärksamma och slå larm om korruption och andra oegentligheter (Konstitutionsutskottet 2011, se ovan).
Hur ofta rapporteras offentliganställda för begångna felaktigheter? Det är ovanligt att en myndighet gör åtalsanmälan mot en anställd och under 2000–2006 låg genomsnittet på cirka 20 fall per år och handlade om exempelvis tjänstefel, brott mot tystnadsplikt och bedrägeri (DS 2006:19). Under samma period prövades cirka en av tusen anställda av myndigheterna och deras disciplinnämnder. Det gällde avsked (25 %), uppsägning (10 %), varning (37 %), löneavdrag (16 %), åtalsanmälan (9 %) och avstängning (3 %) (Ds 2006:19, s.87–88). I tabell 1 redovisas antalet ärenden och typ av ärenden under 2009.

TABELL 1. PERSONALANSVARSÄRENDEN 2009

Typ av ärenden	Ärenden som lett till åtgärd	Ärenden som inte lett till åtgärd
Uppsägning	30	8
Avskedande	20	52
Varning	182	37
Löneavdrag	36	0
Åtalsanmälan	28	1
Avstängning	11	0
Ej specificerad typ	7	39
Totalt	**314**	**137**

Källa: Regeringen 2010: 58.

Antalet fällande domar under 2009, efter huvudbrott och huvudpåföljd, gällde: bestickning (13), muta (4), trolöshet mot huvudman (57), tjänstefel (16) och brott mot tystnadsplikt (4) (Brå 2010: 187–195)[16]

Mekanismerna i förvaltningslagen och kommunallagen erbjuder goda möjligheter för att överklaga beslut till förvaltningsdomstol. När det däremot gäller laglighetsprövning av lokala och regionala myndigheters beslut, där det är upp till medborgaren att klaga för att beslut inte ska vinna laga kraft, kräver detta mycket tid och resurser av medborgaren (till exempel Citron 2010). Systemet för laglighetsprövning innebär egentligen också att så länge beslut inte överklagas träder de i kraft även om de inte skulle följa gällande lagar. Det är också ganska vanligt att lokala myndigheter inte följer beslut i förvaltningsdomstol som gäller laglighetsprövning och att det inte leder till påföljder. I kombination med revisionens diskutabla oberoende och frånvaron av en stark revision i kommuner och landsting försvagas därigenom ansvarsutkrävandet och samtidigt riskerar detta att allvarligt undergräva respekten för och betydelsen av att följa regler (Lundin 2010: 12, 41; SOU 2004:107, s. 98; Warnling-Nerup 2006).[17]

Många medborgare vänder sig till JO för att klaga över förvaltningsbeslut eller ärendens handläggning. I genomsnitt tar JO emot 7000 klagomål årligen och den vanligaste påföljden till följd av utredningar var att ombudsmannen gjorde kritiska och vägledande uttalanden (se kapitlet Riksdagens ombudsmän).[18]

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser för att säkerställa integritet hos personal i offentlig sektor?

Poäng: 75

Det finns ett övergripande rättsligt ramverk för att säkerställa opartiskhet och integritet. Mutor räknas naturligtvis som ett brott och jäv och bisysslor regleras i lag. Dessutom innehåller lagen om offentlig upphandling bestämmelser mot korruption enligt vilka budgivare som har begått mutbrott eller bedrägeri utesluts (SFS 2007:1091, 10 kap. 1§). Men det finns också områden där det inte finns någon allmän reglering, till exempel restriktioner kring vilka tjänster och uppdrag man kan ta efter den nuvarande anställningen restriktioner efter anställning. Inte heller finns det någon explicit uppförandekod för offentliganställda (code of conduct).

Det finns ingen allmän etisk kod för offentliganställda i Sverige.[19] Flera regeringar har utrett frågan men avstått från att föreslå att en sådan införs. I stället är den senaste policyn att eftersträva ökad medvetenhet och förståelse bland offentliganställda om grundläggande värden i offentlig förvaltning (Petersson 2010: 122).

Jäv regleras i förvaltningslagen som anger situationer som anses utgöra jäv (SFS 1986:223, 11§), förbjuder en tjänsteman som är jävig att handlägga ett ärende och kräver att tjänstemannen själv anmäler att jäv kan föreligga (12§). Vidare förbjuds i lagen om offentlig anställning (SFS 1994: 260, 7§) bisysslor som kan undergräva förtroendet för arbetstagarens eller någon annan anställds opartiskhet eller som kan skada myndighetens anseende (gäller offentlig sektor). Vidare anges hur bisysslor ska hanteras vid myndigheter, med liknande bestämmelser för lokala och regionala myndigheter i ett kollektivavtal, Allmänna bestämmelser (3 kap. 8§).

Det är myndighetens ansvar att ha en intern policy för representation (och skattemyndigheten har regler för intern och extern representation). Det är myndighetschefen som beslutar om representationens omfattning (Riksrevisionen 2004). Ekonomistyrningsverket utfärdar riktlinjer för representation vid statliga myndigheter. I dessa klargörs vad representation är, hur den ska redovisas och andra regler. Kommuner och landsting har också policies men alla har inte reglementen för representation. Allmänt sett regleras också gåvor och representation i regler i brottsbalken om bestickning (17 kap. 7§) och muta (20 kap. 2§).

Det finns inga allmänna regler rörande övergång mellan privat och offentlig sektor det vill säga karanktänsperioder eller liknande då man under en bestämd period inte har rätt att ta vissa typer av uppdrag. Det har inte ansetts meningsfullt i det svenska systemet där man i stället framhåller fördelarna med ett öppet system för en offentlig sektor som möjliggör att man kommer från eller går till tjänster i privat sektor och där anställning är en fråga för varje myndighet. Under senare år, sedan Greco drog slutsatsen att de nuvarande reglerna var bristfälliga men skulle kunna åtgärdas utan allmänna regler om karantän, har frågan diskuterats inom offentlig sektor inom ramen för ett projekt som handlat om att skapa ett offentligt etos (Greco 2009: 2). Organisationer och nyckelpersoner har också efterlyst reglering och under 2011 kommer en statlig utredning att ta upp frågan (Transparency international Sverige 2011, Riksdag och Departement 2011-03-21).

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning råder integritet hos personal i offentlig sektor?

Poäng: 75

Sammantaget har anställda inom offentlig sektor hög integritet. Det stöds av flera studier och internationella jämförelser avseende korruption. I The Global Corruption Barometer uppgav en procent av svarspersonerna i Sverige att de hade blivit ombedda att betala en muta vid kontakter med offentlig sektor, medan medelvärdet för EU var fem procent och medianvärdet två procent.[20] (Transparency International 2007: 21). I Pierre et al. (2011: 10) framhålls att endast ett fåtal fall av påstådd korruption har kommit fram i Sverige under senare år och då huvudsakligen inom kommunal förvaltning.[21] En intervjuperson, som upplevde att integriteten i den statliga sektorn var hög men som också hänvisade till något svaga formella regler, underströk offentlighetsprincipens betydelse: ”Utan offentlighetsprincipen skulle det inte fungera så bra. Det är just på grund av den som vi kanske har lite svagare formella regler än vad de har i andra länder. Så media och offentlighetsprincip håller någon sorts vakande öga över det här. Det tror jag spelar rätt stor roll.” (Hirschfeldt 2011).

I en undersökning som baserades på en enkät till nyckelpersoner (chefer och förtroendevalda) i svenska kommuner hade 4,8 procent egen erfarenhet av att bli erbjuden muta eller otillbörliga förmåner (Erlingsson et al. 2008: 26). Det visar att den helt övervägande majoriteten inte hade upplevt detta, men också att försök att ge mutor faktiskt förekommer. En intressant koppling till detta är att det i en annan studie visades att det bland företagschefer fanns

en ganska stor villighet att betala mutor för att få ett kontrakt eller behålla en kund (Dagens industri 2011-05-26). Vidare har flera jävsituationer och oegentligheter i samband med beslutsfattande avslöjats, inte minst på kommunal nivå. Den senaste stora skandalen avslöjades i Göteborgs kommun (se kapitlet om Korruption i Sverige). Många fall har gällt områden som fysisk planering, bygg- och bostadsbranschen samt upphandling av varor och tjänster. [22]

När det gäller om befintliga bestämmelser är effektiva för att säkerställa etiskt beteende hos offentliganställda har det påpekats att nuvarande regler om korruption är svåra att tolka och att detta ökar sannolikheten för överträdelser och gör straffrättsliga påföljder mindre troliga.

I studier av lokal nivå har man dragit slutsatsen att sannolikheten är mindre att jäv och korruption avslöjas på grund av att granskningen är svagare (jämfört med statlig nivå) från media och från den politiska oppositionen. Dessutom är ofta möjligheterna till sanktioner små när det gäller intressekonflikter vid utnämningar och offentlig upphandling (Falk 2009, Andersson och Erlingsson 2010). Det är ganska vanligt att anställda har uppdrag i privata företag och att vissa av dessa företag också har avtal med kommunen och att reglerna som reglerar detta inte följs samt att rutiner saknas för att följa upp regelverket (t.ex. Citron 2010; PriceWaterhouseCoopers 2010; KPMG 2010; Norrtelje Tidning 2010-05-07).

Även på statlig nivå har man uttryckt oro över ofullständig reglering av bisysslor och en brist på gemensamma regler för bisysslor, vilka skulle kunna leda till jäv och minska förtroendet för myndigheter (Riksrevisionen 2008a, 2008b). Utan att säga att det är vanligt förekommande har JO uppmärksammat fall där en myndighet kombinerat uppgifter som myndighetsutövning, rådgivning och arbete mot kommission, vilket kan rubba dess opartiskhet (KU23: 2010/11, s. 20–21). Utvärderingar som gjorts av regler för representation tyder på att regler i huvudsak följs medan det brister i rutinerna för uppföljning (Riksrevisionen 2004, 2005).

Det finns program för utbildning i integritetsfrågor för anställda.[23] Krus (Kompetensrådet för utveckling i staten) har regeringens uppdrag att (se FiU 38: 2009) klargöra, anta och utveckla den statliga värdegrunden och rollen som statstjänsteman (Krus 2011a). 2009 hade cirka hälften av alla statliga myndigheter utvecklat sin egen värdegrund med stor skillnad i fokus mellan dem (Krus 2011c). Det finns tecken på att denna värdegrund kommuniceras och är känd av personalen eftersom Krus regelbundet tillhandahåller utbild-

ningsprogram (Krus 2011b). Cirka två tredjedelar av myndigheterna som svarade i en undersökning 2009 angav att de anordnade introduktionsutbildning om rollen som statstjänsteman (Krus 2009: 15). Krus samordnar också ett nätverk mot korruption med 110 medlemmar (med ansvar för korruptionsfrågor) från 85 statliga myndigheter. I nätverket behandlas frågor som rör korruption och jäv. Under 2010 anordnades ett möte som inriktades på whistleblowing (Krus 2011d).

UTBILDNING AV ALLMÄNHETEN

I vilken utsträckning informerar och utbildar den offentliga sektorn allmänheten om dess roll i att bekämpa korruption? *

Poäng: 50**

Utbildning av allmänheten kan inte sägas vara en prioriterad fråga i bemärkelsen att det finns inga program eller riktade insatser i offentlig regi för att utbilda allmänheten om korruption och hur denna kan bekämpas. Med en snäv tolkning är därför detta ett svagt område. Om frågan däremot tolkas bredare är medborgarna i praktiken välinformerade med ett starkt intresse för politik, kunskap om politiska frågor och god tillgång till myndighetsinformation (Pierre et al. 2011: 7, 34), vilket i kombination med utvecklade mekanismer för klagomål bidrar till en bättre utvärdering.

Det finns ett ökande intresse för frågor som rör korruption. Det gäller också för media, forskning och även från statliga myndigheters sida. Riksenheten mot korruption har till exempel märkt ett ökande intresse från kommuner för föreläsningar och information och att efterfrågan på sådana aktiviteter i själva verket är större är resurserna medger.

Medborgare får i första hand sin information om korruption från rapporter i medier (se kapitlet Medier). Och om medborgare själva stöter på korruption är det lite svårt att bedöma i vilken utsträckning de vet vart de ska vända sig. Vid klara fall av mutbrott är det emellertid rimligt att anta att man på samma sätt som för andra brott vet att man kan vända sig till rättsliga myndigheter (polis, åklagare). Det finns dock studier som visar att tillgången till

*Frågan är inte fullt ut användbar på svenska förhållanden men den har tillämpats och poängbedömts utifrån riktlinjerna i metodologin.

**Poängen påverkas också av att korruption i Sverige ofta inte har setts som ett stort problem, vilket också backats upp av flera internationella bedömningar, därför har uppfattningen också varit att frågan inte krävt så mycket resurser (se kapitlet om Korruption i Sverige).

rättshjälp är sämre i Sverige än i jämförbara länder (World Justice Project 2010: 87). Vad beträffar partisk handläggning från tjänstemäns sida, olaglig handläggning av ärenden eller annan misskötsel är också JO välkänd och mottar många klagomål från medborgare (Hirschfeldt 2011, se kapitlet Riksdagens ombudsmän). Men för att upprätthålla god kunskap om dessa organs arbete spelar medier en viktig roll. Som exempel kan nämnas att för 15 år sedan kontrollerade medier inkommande post och beslut hos Justitiekanslern varje dag, medan rapporteringen i dag är mer ad hoc och vanligare i lokala och regionala nyheter i förhållande till särskilda fall än i rikstäckande media (Hirschfeldt 2011). Detta kan minska synligheten och medborgarnas kännedom om myndighetens arbete.

SAMARBETE MED OFFENTLIGA INSTITUTIONER, FRIVILLIGORGANISATIONER OCH PRIVATA ORGANISATIONER FÖR ATT HINDRA ELLER TA ITU MED KORRUPTION

I vilken utsträckning samarbetar den offentliga sektorn med granskningsutredningsmyndigheter, näringslivet och civila samhällets organisationer med antikorruptionsinitiativ?

Poäng: 75

Eftersom korruption inte har varit en högprioriterad fråga i Sverige, har i motsvarande grad inte heller samarbete mellan offentliga institutioner, civilsamhällets organisationer och privata organisationer i frågan varit prioriterat. En intervjuperson hävdade att denna typ av arbete mot korruption inte är så institutionaliserat till följd av att det i stället finns en stark offentlighetsprincip och goda övervakningsmekanismer (Hirschfeldt 2011). Under de senaste åren har emellertid initiativ tagits för att öka samarbetet om korruption och man bör också notera att den svenska traditionen av samhällelig konsultation fortfarande spelar roll. Det innebär att samhällsorganisationer bjuds in att medverka i statliga utredningar för att utreda policyproblem och lägga fram förslag, liksom att remissväsendet ger möjlighet till synpunkter på utredningsförslag (Pierre et al. 2011: 28, se kapitlet Regeringen, avsnittet Ansvarsutkrävande).

Det finns också fall av samarbete eller samhälleliga samråd när det gäller arbetet mot korruption. Ett exempel är att riksenheten mot korruption anordnar utbildning om korruption för statliga myndigheter. Enheten startade också det nationella nätverket mot korruption 2007, vilket samarbetar mot korruption och jäv i den offentliga sektorn (Åklagarmyndigheten 2011, regeringen 2010: 58, se även Integritetsmekanismer: tillämpning).

I den nyligen slutförda statliga utredningen om mutlagstiftningen (Utredningen om mutor) deltog flera experter från till exempel Institutet mot mutor, Svenska advokatsamfundet, Lunds universitet samt ledamöter som nominerats av exempelvis Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenskt Näringsliv och Sponsrings- och eventföreningen (SOU 2010:38, s.4).

Utrikesdepartementet, gruppen som arbetar med Globalt Ansvar, arbetar med företagens sociala ansvar (CSR), vilket inbegriper korruption. Initiativet syftar till att stimulera näringsliv, fackliga organisationer och frivilligorganisationer att vara aktiva i arbetet med mänskliga rättigheter, miljöfrågor, arbetsvillkor och mot korruption på grundval av principerna i FN:s initiativ Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag (Regeringskansliet 2010a, 2010b). Cirka 90 svenska företag är medlemmar i Global Compact (Regeringskansliet 2010a).[24]

MINSKA RISKERNA FÖR KORRUPTION GENOM ATT SLÅ VAKT OM INTEGRITETEN VID OFFENTLIG UPPHANDLING

I vilken utsträckning finns ett effektivt ramverk för att skydda integriteteten i offentlig upphandling, inklusive meningsfulla sanktioner för att upprätthålla bra beteende från leverantörer såväl som upphandlare och bra tillsyns- och överklagandemekanismer?

Poäng: 75

De rättsliga bestämmelser är adekvata, framför allt sedan förändringar som trädde i kraft 2010 ökade möjligheterna för övervakande myndigheter att agera och för utdöma påföljder vid felaktigheter (Madell 2011). I praktiken är det dock ett ganska komplicerat system och det har förekommit problem som gällt i vilken utsträckning regler följs, övervakning och möjligheter till påföljder (t.ex. Andersson och Erlingsson 2010).

Lagen om offentlig upphandling innehåller flera bestämmelser som rör öppenhet, hantering av handlingar, möjligheter att överklaga och också regler mot korruption. Upphandlande myndigheters tillämpning av regler är emellertid ofta bristfällig liksom transparensen hos processerna som föregår upphandling. Regelverket är omfattande, ganska komplicerat, kan vara svårt att följa och kräver hög kompetens, vilket ibland saknas. Dessutom är lagen om offentlig upphandling den minst populära lagen bland ledande kommunpolitiker. Många småföretag anser att kommuner borde gynna lokala företag när de upphandlar tjänster och varor samt anser att det är svårt för dem att överhuvudtaget delta och konkurrera utifrån det gällande regelverket (Dagens

Samhälle 2009; Visma Infoline 2009). Det har också förekommit många fall där kommuner helt enkelt struntat i domstolsbeslut om att ogiltigförklara ett upphandlingsbeslut med hänvisning till att man efter beslutet att tilldela en part kontraktet har gått vidare och ingått rättsligt bindande avtal med denna part som inte går att frångå. Konkurrensverket har vidare avslöjat många problem som rört byggavtal och olaglig direktupphandling (Madell 2011).

Det finns rättsliga möjligheter för leverantörer som lidit skada eller kan komma att göra det att begära överprövning av en upphandlande myndighets beslut (SFS 2007:1091, 16 kap.). Å ena sidan förefaller möjligheterna till detta vara goda eftersom mer än 4000 överprövningar gjordes under 2010 (Konkurrensverket 2011), men samtidigt har det å andra sidan påpekats att de resurser och den kunskap som krävs för att framgångsrikt begära granskning och skadestånd utgör ett hinder för små och medelstora företag att göra det (Molander 2009). Dessutom kan rädsla för att bli utesluten från nästa anbudsförfarande om man slår larm om felaktiga upphandlingsförfaranden verka avskräckande. Ett annat problem har varit att en den som velat upphandla korrekt men kanske gjort fel i någon detalj kan bli dömd att göra om upphandlingen och kanske också betala skadestånd medan den part som helt bortser från reglerna och inte gör någon upphandling troligen inte får någon påföljd alls (Sjöblom 2009: 5). Reglerna uppmuntrar ramavtal och direktupphandling under tröskelvärdet för att minska risken för överklagan och domstolsingripanden. Det minskar konkurrensen och transparensen (Edwardsson & Moius 2009: 9).

Detta är problem som nya regler från 2010 är avsedda att rätta till. Avtalsspärr är en period på 10 eller 15 dagar efter det att myndighetens tilldelningsbeslut skickats ut, under vilken myndigheten inte får ingå avtal med den vinnande anbudsgivaren. Under den perioden kan andra ansöka om överprövning av beslutet av förvaltningsrätten och om detta görs får inte myndigheten gå vidare och ingå avtal förrän tio dagar efter det att förvaltningsrätten beslutat i målet. Upphandlingsskadeavgift kan utdömas vid olagliga direktupphandlingar och Konkurrensverket har givits talerätt i mål om upphandlingsskadeavgifter (regeringen 2010: 43). De tidigare begränsade möjligheterna för Konkurrensverket att vidta åtgärder har därmed förbättrats (Madell 2011).

Trots detta har skarp kritik riktats från åklagaren som leder utredningen av den stora korruptionsskandalen i Göteborgs kommun. Enligt honom finns det flera problem med de nuvarande reglerna: de medger inte att man åtalar någon för att inte ha tillämpat upphandlingslagen, oklarhet råder om vilka aktiviteter som omfattas av upphandlingslagen, om vem som svarar för kontrollen och påföljderna behöver förstärkas (Schultz 2011).

NOTER

1 Detta gäller inte regeringsbeslut (Regeringen 2009: 10, 43)

2 Sammanlagt arbetar cirka 2500 i Utrikesdepartementet och dess förvaltning (om 1200 lokalt anställda i andra länder också räknas in) (Regeringskansliet 2011d).

3 Ett uttalande från en myndighetschef som direkt strider mot en regeringspolicy skulle dock naturligtvis uppfattas som både ovanligt och kontroversiellt och regeringen skulle inte under någon längre tid acceptera att ha en viktig myndighetschef som offentligt uttrycker åsikter som står i direkt motsats till regeringens programförklaringar och policies.

4 Detta gjordes utan att regeringen hänvisade till ett verkligt problem utan snarare för att undanröja misstankar om att en majoritet bestående av företrädare för intresseorganisationer skulle kunna påverka domar. Lagrådet fann till exempel i sitt yttrande ingen anledning att vidta de föreslagna ändringarna (Lagrådet 1998).

5 Regler för hur handlingar som rör en upphandling ska förvaras anges också.

6 Det finns 60 företag som helt eller delvis ägs av staten (Regeringskansliet 2011c), cirka 80 företag som har landsting som ägare och cirka 1600 företag som ägs av kommuner (SOU 2011:43, 24).

7 Sveriges Kommuner och Landsting ger ut cirkulär med förslag om hur dessa paragrafer kan ingå i avtal med entreprenörer (DS SOU 2011:43, 568)

8 För statsministern och övriga ministrar krävs emellertid att deras tillgångar, inkomster, andra uppdrag, tidigare anställningar och gåvor redovisas och dessa uppgifter är offentliga (OECD 2009: 132; se kapitlet Regeringen).

9 Omfattande information om offentlig upphandling finns hos Kammarkollegiet och Konkurrensverket liksom hos privata aktörer som Upphandling 24 och Anbudsjournalen (Madell 2011).

10 Stiftelsen Den Nya Välfärden

11 Ett undantag gäller för anställda på högre tjänster i Finansdepartementet som ska redovisa aktieinnehav (och förändringar i dessa).

12 Förbudet mot att efterforska vem som informerade och de direkta påföljder som gäller gjordes tydligare när grundlagsändringar trädde i kraft den 1 januari 2011 (även om det var förbjudet också dessförinnan). En viktig konsekvens av förändringarna var att åtgärd som vidtas av kommunber eller landsting mot en anställd som använt sig av dessa friheter nu omfattas i lika hög grad av reglerna (eftersom disciplinära åtgärder mot personal i kommuner och landsting tidigare inte reglerades i lag, så som för statligt anställda, utan i kollektivavtal). Därmed har nu alla anställda i offentlig förvaltning samma grundlagsenliga skydd mot sådana åtgärder från arbetsgivarens sida (Justitiekanslern 2011b).

13 Bortsett från ett fåtal organ som är underställda riksdagen.

14 Myndigheter som lyder under regeringen har rätt att hänvisa en sådan begäran till regeringen som därefter beslutar om den ska godkännas. Om ett utskottssammanträde är offentligt är en representant för en statlig myndighet inte tvingad att lämna information som är sekretessbelagd enligt sekretesslagstiftningen (Riksdagsordningen 4 kap. 13§; SFS 1974:53)

15 Eller, vilket är mindre vanligt, till Justitiekanslern (JK), som är underställd regeringen, varvid den senare i huvudsak ägnar sig åt rättssäkerhet, yttrandefrihet, offentlighet och s.k. systemfel hos myndigheterna (Justitiekanslern 2011c).

16 Under 2009 rapporterades 158 fall av bestickning och 165 fall av muta (i vissa fall som del av samma ärende) samt 425 fall av trolöshet mot huvudman. Dessa siffror har inte rensats för korruption i privat sektor. Vidare rapporterades 286 fall av brott mot tystnadsplikt och 5780 fall av tjänstefel (Brå 2010: 103-104).

17 Reglerna för överklagan när det gäller laglighetsprövning innebär att om kommuninvånare inte överklagar beslut anses dessa vara accepterade och möjliga lagöverträdelser accep-

teras därmed (Lundin 2010: 22). Brott som inbegriper myndighetsutövning kan däremot bli föremål för påföljd. Dessutom ska revisorer i lokala myndigheter rapportera misstankar om att domstolsbeslut inte följs till den berörda nämnden och till fullmäktige (Lundin 2010: 22, 40).

18 Siffrorna för Justitiekanslern var under 2009 följande: 1500 fall rapporterade till eller initierade av JK, varav 13 ledde till kritik (Regeringen 2010: 27).

19 Det finns emellertid enskilda myndigheter som har etiska policies, se till exempel Riksrevisionen.

20 Fråga: In the past 12 months have you or anyone living in your household been requested a bribe from someone in the following institution/ organization? (Transparency International 2007: 15). Även mätt med mått som baseras på upplevd korruption (Corruption Perception Index (CPI), Worldwide Governance Indicators (WGI)) hamnar Sverige bland de minst korrupta länderna. Detta handlar om undersökningar där svarspersonerna inte bara tillfrågas om sin egen erfarenhet av korruption .

21 Ur rättslig synvinkel är antalet fällande domar som gällt korruption litet och det gäller också rapporterade fall av korruption (se Ansvarsutkrävande (tillämpning)).

22 Bestämmelser mot korruption utesluter bud från budgivare som har begått mutbrott eller bedrägeri (SFS 2007:1091, 10 kap. 1§) men det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning dessa tillämpas eftersom det skulle kräva att man gick igenom fall av överklagan i domstolar eller vände sig till varje myndighet som slutit avtal (Madell 2011).

23 Bistår regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen (SFS 2008:1085).

24 Utrikesdepartementet har också tillsammans med partners från andra länder skapat en webbportal som är anpassad för att tillgodose behovet att hantera korruptionsrisken för små och medelstora företag som arbetar eller planerar att arbeta i utvecklingsländer och på tillväxtmarknader.

25 Exempelvis krävs att alla kontrakt med ett värde som överstiger 287 000 SEK ska upphandlas i öppet förfarande, med undantag för direktupphandling för kontrakt som understiger 287 000 SEK för vanliga tjänster och varor och högre för byggnadsentreprenader (SFS 2007:1091). När kontraktet ska tilldelas ska anbud öppnas av åtminstone två personer för den upphandlande myndighetens räking och på begäran av en anbudsgivare ska dessutom en av handelskammaren utsedd person närvara (SFS 2007:1091, 9 kap. 7§, 15 kap. 11§). Anbudsgivare som dömts för bestickning liksom för organiserad brottslighet, bedrägeri och penningtvätt ska uteslutas (SFS 2007:1091, 10 kap. 1§). I lagen anges också särskilt hur handlingar som rör en upphandling ska förvaras och hur länge (4 år) när det gäller en myndighet som inte omfattas av arkivlagen (SFS 2007:1091, 9 kap. 13§, 15 kap. 20§).

REFERENSER

Intervjuer

Hirschfeldt, Johan, 2011. F.d. rättschef i Statsrådsberedningen, f.d. Justitiekansler (JK), f.d. President i Svea Hovrätt, intervju genomförd av Staffan Andersson 2011-04-26.

Klasson, Torgny, 2011. Universitetslektor i statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning, Linnéuniversitet, intervju genomförd av Staffan Andersson 2011-03-29.

Madell, Tom, 2011. Professor i juridik, Umeå universitet, telefonintervju genomförd av Staffan Andersson 2011-04-15.

Zanderin, Lars, 2011. Universitetslektor (emeritus) med inriktning mot arbetsrätt och kommunal rätt, Linnéuniversitet, intervju genomförd av Staffan Andersson 2011-03-24.

Litteratur och författningar

Agevall, Lena, 2005. Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management, Växjö: Växjö University Press

Allmänna bestämmelser. Ingående i HÖK 10 samt HÖK T. I lydelse 2010-04-01.

Andersson, Anderz, Örjan Edström, & Lars Zanderin, 2011. Arbetsrätt, Malmö: Liber

Andersson, Staffan & Gissur Ó Erlingsson, 2010. "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker", s. 192-234, i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin, red., 2010. Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Stockholm: Norstedts

Arbetsdomstolen 2011. Internet 2011-03-10, http://www.arbetsdomstolen.se/pages/startpage.asp?IngLangID=1

Bergh, Andreas, 2008. Explaining the survival of the Swedish welfare state: Maintaining political support through incremental change, Financial Theory and Practice 32 (3): 233-254.

Bohlin, Alf & Wiweka Warnling-Nerep, 2007. Förvaltningsrättens grunder, Stockholm: Norstedts.

Brottsbalk (SFS 1962:700)

Brå 2010. Kriminalstatistik 2010, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2010:15, Internet 2011-04-20, http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=2010_15_Kriminalstatistik_2009_2.pdf&url=/dynamaster/file_archive/110304/bc7dafb6e74d5b815dcef4d5447bbc1e/2010%255f15%255fKriminalstatistik%255f2009%255f2.pdf

Citron, Britt-Marie, 2010. "Vem kontrollerar de lokala makthavarna?", s. 237-249 i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin, 2010. Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Stockholm: Norstedts.

Dagens industri 2011-05-26. Internet 2011-05-27, http://di.se/Default.aspx?sr=19&tr=288901&rlt=0&pid=236670__ArticlePageProvider&epslanguage=sv

Dagens Nyheter 2011-04-13. "Toppolitiker fick hög post trots för sen jobbansökan", Jens Kärrman.

Dagens Samhälle 2009. Dags att rensa bland lagarna, 2009-06-25.

Dahlström, Carl, Victor Lapuente & Jan Teorell, 2010. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy and the Institutional Deterrents of Corruption", utkast 2010-06-04.

DS 2006:19. Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter.

Edwardsson, Eva & Daniel Moius (2009). Effektivare offentlig upphandling: problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv. Uppdragsforskningsrapport 2009:4. Stockholm: Konkurrensverket.

EIU 2010. Democracy Index 2010. Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit.

Ekonomistyrningsverket 2011. ESV:s årliga rapport 2011 om den statliga internrevisionen http://www.esv.se/2/Press/Nyheter-och-pressmeddelanden/Internrevision/)

Erlingsson, Gissur Ó, Mats Sjölin, Staffan Andersson & Andreas Bergh, 2008. "Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Inblickar i lokala eliters subjektiva bedömningar", arbetsrapport nr 1, Ingår i rapportserien Tillit och korruption i lokalpolitiken.

Falk, Anna-Maria, 2009. Korruption och intressekonflikter: Hur hanteras offentliga intressekonflikter av den svenska lagstiftningen?, Internet 2011-04-21, http://kau.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:218446

Ferdman, Clara och Sofia Nilsson, icke daterad "Löneskillnader mellan offentlig och privat sektor", Statistiska centralbyrån, ttp://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/28.pdf

FiU38:2009/10. Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38, Internet 2011-04-04, ttp://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&rm=2009/10&bet=FiU38

Governance indicators http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart_print.asp

Greco 2009. RC-II (2007) 1E, Addendum, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, Strasbourg, 2 juli 2009.

Justitiekanslern 2011a. Internet 2011-06-16, http://www.jk.se

Justitiekanslern 2011b. Ifrågasatt brott mot efterforskningsförbudet m.m. i kommunal verksamhet, Internet 2011-08-23, http://www.jk.se/Beslut/Tryck-OchYttrandefrihetsarenden/1787-11-30.aspx

Justitiekanslern 2011c. Klagomål på myndigheter, Internet 2011-03-17, http://www.jk.se/ersattning-klagomal/klagomal%20pa%20myndigheter.aspx

Kaufmann, D. och M. Mastruzzi, 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 (2010).

Kollega 2010-02-11, "Fortsatt tvist om civilkuragevinnare, Internet 2011-05-14, http://www.kollega.se/index.cfm?c=11641

Konkurrensverket 2011. Siffror och fakta om offentlig upphandling, Rapport 2011:1.

Konstitutionsutskottet 2010. Betänkande 2010/11:KU10 Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Konstitutionsutskottet 2011. 2010/11:KU23, Konstitutionsutskottets betänkande. Offentlig förvaltning.

KPMG 2010. Avesta kommun. Bisysslor. Revisionsrapport, Internet 2011-05-12, http://www.avesta.se/Documents/kommunen_o_politiken/Faktastatistikochutveckling/110117-bisysslor.pdf

Krus 2009. Uppdrag om utformning av ett projekt om offentligt etos, Kompetensrådet för utveckling i staten, Internet 2011-04-20, http://www.krus.nu/Global/Offentligt%20etos/Etosrapport-slutlig.pdf

Krus 2011a. Kompetensrådet för utveckling i staten. Internet 2011-05-17, http://www.krus.nu/Om-Krus

Krus 2011b. Kompetensrådet för utveckling i staten. Krus utbildningsutbud, Internet 2011-04-20, http://www.krus.nu/Utbildningar

Krus 2011c. Kompetensrådet för utveckling i staten. Regeringsuppdrag om offentligt etos, Internet 2011-04-20, http://www.krus.nu/Om-Krus/Forstudier-och-rapporter/Regeringsuppdrag-om-offentligt-etos

Krus 2011d. Kompetensrådet för utveckling i staten. Årsredovisning 2010, Kompetensrådet för utveckling i staten, Internet 2011-04-20, http://www.krus.nu/Global/Om%20krus/Arsredovisning%20KRUS%202010.pdf).

Lagrådet 2008-06-13. Ändrad sammansättning i Arbetsdomstolen i diskrimineringstvister, Internet 2011-03-10, http://www.lagradet.se/yttranden/Andrad%20sammansattning%20i%20Arbetsdomstolen%20i%20diskrimineringstvister.pdf

Lindström, Eva, 2010. Referat från Riksrevisionsdagen 12 april 2010, tal av riksrevisor Eva Lindström, Internet 2011-03-26, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage____2128.aspx#)

Lundin, Olle, 2010. Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6, Stockholm: Regeringskansliet.

Molander, Per, 2009. Regelverk och praxis i offentlig upphandling, Rapport till

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Stockholm: Finansdepartementet.

Norrtelje Tidning 2010-05-07, Revisorer kritiska till kommunanställdas bisysslor, Internet 2011-04-18, http://norrteljetidning.se/nyheter/1.824147-revisorer-kritiska-till-kommunanstalldas-bisysslor

OECD 2002. Public Service as an Employer of Choice, OECD Policy Brief, June 2002, Internet 2011-03-09, http://www.oecd.org/dataoecd/37/0/1937348.pdf

OECD 2009. Government at a Glance 2009.

OECD 2010. OECD Economic Outlook, Volume 2010 Issue 2 - No. 88.

Pierre et al 2011. Pierre Jon, Sven Jochem & Detlef Jahn, 2011. Sustainable Governance Indicators 2011, Bertelsmann Stiftung.

Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström, 2009. Demokrati & Byråkrati, Lund: Studentlitteratur.

PriceWaterhouseCoopers 2010. Revisionsrapport. Granskning av anställdas bisysslor. Mjölby kommun, 2010-04-20. Internet 2011-04-18, http://www.mjolby.se/download/18.30eb8fc81279993c53680007365/slutrapport-bisysslor.pdf

Regeringen 2008. Regeringen föreslår ändrad sammansättning i Arbetsdomstolen i diskrimineringsmål, Internet 2010-03-10, http://www.sweden.gov.se/sb/d/10903/nocache/true/a/110297/dictionary/true

Regeringen 2009. Regerings proposition 2009/10:56.

Regeringen 2010. Regeringens proposition 2010/11:1 Utgiftsområde 2.

Regeringen 2011. Så arbetar regeringen och regeringskansliet, Internet 2011, http://www.regeringen.se/sb/d/2460

Regeringsformen (RF). SFS 1974:152, 2011:109 (omtryck).

Regeringskansliet 2010a. Konventioner och initiativ mot korruption, Internet 2011-05-11, http://www.sweden.gov.se/sb/d/4263/a/81903

Regeringskansliet 2010b. Sveriges inställning till korruption, Internet 2011-05-11, http://www.sweden.gov.se/sb/d/4263/a/81898

Regeringskansliet 2011a. Det här är globalt ansvar, Internet 2011-06-20, http://www.regeringen.se/sb/d/2657/a/142468

Regeringskansliet 2011b. Diskrimineringslagen, Internet 2011-03-17, http://www.sweden.gov.se/sb/d/11043/a/111986

Regeringskansliet 2011c. Statligt ägda företag, Internet 2011-09-05, http://www.regeringen.se/sb/d/2819/a/23960

Regeringskansliet 2011d. Organisation, budget och mål, Internet 2011-09-11, http://www.regeringen.se/sb/d/2721

RF. Regeringsformen (SFS 1974:152, 2011:109)

Riksdag och Departement 2011-03-21. Hon vill sätta ministrar som byter jobb i karantän, Internet 2011-06-14, http://www.rod.se/print/demokrati/hon-vill-s%C3%A4tta-ministrar-som-byter-jobb-i-karant%C3%A4n)

Riksdagens ombudsmän 2011, Internet 2011-03-21, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=sv

Riksdagsordningen. SFS 1974:53

Riksrevisionen 2011, "God kvalitet i myndigheternas redovisning", Internet 2011-03-25, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage____2274.aspx

Riksrevisionen 2008a. "Korruption i statsförvaltningen – perspektiv och erfarenheter". Internet 2011-03-25, http://www.riksrevisionen.se/upload/2823/Tal_CN_081119_Korruption.pdf).

Riksrevisionen 2008b. "Statliga bolagsstyrelser brister i ansvarstagande", Internet 2011-03-25, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage____1840.aspx;

Riksrevisionen 2005. Statliga bolag och stiftelser följer i stor utsträckning regler för representation, Internet 2011-04-04, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage____652.aspx;

Riksrevisionen 2004. Reglerna för representationen följs i hög grad, Internet 2011-04-04, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage____698.aspx

Schultz, Nils-Erik, 2011. "Attefall måste ändra lagen om offentlig upphandling" SVT Debatt 2011-07-05, Internet 2011-07-12, http://svtdebatt.se/2011/07/statsaklagare-nils-erik-schultz-attefall-maste-andra-lagen-om-offentlig-upphandling/

SFS 1974:371 Lag (1974:371)om rättegången i arbetstvister

SFS 1982:80. Lag (1982:80) om anställningsskydd

SFS 1986:223. Förvaltningslagen (1986:223)

SFS 1994:260. Lag (1994:260) om offentlig anställning

SFS 1994:373. Anställningsförordning

SFS 2006:1228 Internrevisionsförordning (2006:1228)

SFS 2007:831. Förordning med instruktion för Statens ansvarsnämnd

SFS 2007:1091. Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

SFS 2007:515. Myndighetsförordning

SFS 2007:603. Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

SFS 2008:567. Diskrimineringslag

SFS 2008:1085. Förordning med instruktion för Kompetensrådet för utveckling i staten.

SFS 2009:400. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

SFS 2010:1764. Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Sjöblom, Dan, 2009. Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör vid konferens i Växjö den 16 april 2009. Internet 2011-06-20, http://www.konkurrensverket.se/t/NewsPage____4850.aspx

SOU 2003:99. Ny sekretesslag

SOU 2004:107. Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting, Stockholm: Fritzes.

SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor

Statens ansvarsnämnd 2011. Internet 2011-03-11, http://www.statensansvarsnamnd.se

Statskontoret 2009. Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen (rapport 2009/99-5), Internet 2011-03-21, http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2009/2009103.pdf)

Svenska Dagbladet 2007-05-08. Göran Persson blir pr-konsult, uppdaterad 27 september, Internet 2011-03-21, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/goran-persson-blir-pr-konsult_225667.svd#after-ad

Svenska Dagbladet 2010-12-05 " Starkt stöd för välfärdsstaten", refererar uppgifter från Välfärdsopinion 2010, Umeå University.

The Economist 2011: 93-94. Volume 399 (8734): 93-94

Transparency International 2007. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Transparency International Sverige 2011. Nyhetsbrev juni 2011
tryckfrihetsförordningen (TF). SFS 1949:105

United Nations 2006. "Kingdom of Sweden.", Public Administration, Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, Internet 2011-03-21, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023323.pdf

Universum 2011. "Företagsbarometern 2011", Internet 2011-03-21, http://www.universumglobal.com/Reports/ForetagsBarometern-2011-Topp-100

Warnling-Nerep, Wiweka (2006). "Offentlig upphandling: myndighetsutövning eller inte & ett nytt område för kommunalt lag- och domstolstrots?", Juridisk Tidskrift 2006-2007 (2): 384–407.

Visma Infoline 2009. Småföretagare tycker kommuner ska främja lokalt näringsliv. Pressinformation 2009-08-11. Webbenkät med 1644 svarande småföretagare.

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). SFS 1991:1469

Zanderin, Lars, 2010. "Det offentliga regelsystemet", i Klasson, Torgny (red), s.75-105 i Professioner i offentlig förvaltning, Lund Studentlitteratur.

Åklagarmyndigheten 2011. Riksenheten mot korruption, Internet 2011-06-17, http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-mot-korruption

POLIS OCH ÅKLAGARE

9. POLIS OCH ÅKLAGARE

Erik Karlsson

SAMMANFATTNING

Denna pelarrapport behandlar polis och åklagare som båda fyller viktiga funktioner för upprätthållandet av rättsstaten. Särskilt utrymme ges även till riksenheten mot korruption som är en nationell åklagarkammare inom Åklagarmyndigheten. Pelarrapporten behandlar inte särskilt ekobrottsmyndigheten[1], som är en fristående myndighet, eller alls kriminalvården.

Utredningen leder i korthet fram till följande slutsatser. Det övergripandet omdömet är att såväl polisens som åklagarnas verksamhet bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Ekonomiska tillskott de senaste åren, tillsammans med ett grundmurat oberoende, leder till relativt höga poäng för kapacitet. Det avdrag som görs hänger samman med rättskedjans ifrågasatta handläggningstider.

Vad gäller styrning anmärks i rapporten polisens undermåliga internutredningar[2]. Vad gäller korruptionsbekämpning noteras både de förslag till ändringar i den straffrättsliga regleringen av korruptionsrelaterad brottslighet som ännu inte materialiserats och bristande utredningsresurser.

Tabellen nedan presenterar betyg på de indikatorer studien belyser i en sammanfattande analys av Sveriges polis och åklagares kapacitet, interna styrning och dess roll i det integritetssystemet. Resterande text i denna sektion presenterar den kvalitativa bedömningen av varje indikator.

Polis och Åklagare[3] Övergripande poäng: 85 / 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 92 / 100	Resurser	*	75
	Oberoende	100	100
Styrning 88 / 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	100	75
	Integritets-mekanismer	75	75
Roll 75 / 100	Korruptions-bekämpning	75	

*Resurser (lagstiftning) ingår inte i bedömningen av denna pelare.

STRUKTUR OCH ORGANISATION

Åklagarväsendet, med undantag för de cirka 85 anställda åklagare vid ekobrottsmyndigheten, är sedan 2005 samlat i en myndighet.[4] Denna, som inordnas under Justitiedepartementet, har i dag cirka 4 000 anställda av vilka cirka 950 är åklagare. Den operativa verksamheten bedrivs på landets 39 åklagarkammare[5] varav 32 är allmänna. Var och en svarar mot ett geografiskt område som ungefär motsvarar ett län. I storstadsregionerna Stockholm och Malmö finns flera åklagarkammare. Utöver de allmänna kamrarna finns tre stycken internationella kamrar som handlägger ärenden av gränsöverskridande karaktär, samt fyra nationella åklagarkammare, däribland riksenheten mot korruption, med särskilda ansvarsområden. Åklagarmyndigheten innefattar även tre utvecklingscentrum, med uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling samt utöva rättslig uppföljning och tillsyn, samt riksåklagarens kansli.

Riksåklagaren är myndighetschef, landets högsta åklagare och den enda allmänna åklagaren som formellt får föra talan i Högsta domstolen. Riksåklagarens kansli ansvarar för åklagarverksamheten i Högsta domstolen, rättslig utveckling, övergripande tillsyn och vägledning, centrala internationella frågor samt administrativa uppgifter och information. Vid kansliet finns även fyra överåklagare med olika regionala ansvarsområden.

Riksenheten mot korruption, som alltså är en särskild nationell åklagarkammare, inrättades år 2003 och handlägger samtliga brottsmisstankar om muta och bestickning i landet. Riksenheten handlägger också brottsmisstankar som hör nära samman med dessa brott. Riktmärket för verksamheten är kor-

ruptionsrelaterad brottslighet av makthavare i privat och offentlig sektor på högre nivå samt på mellannivå inom statsapparaten och bland offentligt anställda chefer.[6] Riksenheten leds av en chef med ansvar för budget, personalfrågor, ärendehandläggning och fördelning av ärenden samt rapportering till riksåklagaren. Förutom chefen består riksenheten av sex åklagare, tre revisorer och tre kanslister.

Polisväsendet är en stor organisation med drygt 28 000 anställda varav cirka 20 000 är poliser och resterande civilanställda. Polisväsendet består av sammanlagt 21 polismyndigheter som ansvarar för den dagliga polisverksamheten i geografiska ansvarsområden som motsvarar länsindelningen. Varje polismyndighet har en länspolismästare som chef samt en polisstyrelse som står för ledningen av verksamheten och består av politiker som utses av regeringen.

Därtill består polisväsendet av rikspolisstyrelsen som är en central förvaltningsmyndighet på nationell nivå. Rikspolisstyrelsen huvuduppgifter är att utöva tillsyn över polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering genom att utveckla teknik och metod samt följa upp och utvärdera verksamheten. Rikspolisstyrelsen beslutar även hur det anslag statsmakterna tilldelar polisen ska fördelas mellan polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen är följaktligen dels ett serviceorgan åt polisorganisationen, dels ett förvaltningsorgan åt regeringen.

Till Rikspolisstyrelsen hör rikskriminalpolisen, säkerhetspolisen och polishögskolan. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), ett opartiskt expertorgan som utför laboratorieundersökningar av spår från brottsplatser åt rättsväsendets myndigheter. Ytterst ansvarig för rikspolisstyrelsens verksamhet är rikspolischefen som utses av regeringen.

UTVÄRDERING

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har brottsbekämpande myndigheter adekvata finansiella och humana resurser, samt adekvat infrastruktur för att kunna utföra sin verksamhet i praktiken?

Poäng: 75

De brottsbekämpande myndigheternas bristande kapacitet uppmärksammas med emellanåt i medierna. Inte sällan framförs kritik mot långa utredningsti-

der och det stora antalet nedlagda förundersökningar. I september 2011 har det också uppmärksammats att polisen, på grund av resursbrister, inte har kunnat skicka personal för att undersöka inkomna larm.[7] Analyser och statistik från Brottsförebyggande rådet, vars uppgift är att minska brottsligheten och öka tryggheten genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott,[8] ger en mer nyanserad bild med skillnader i handläggningstider beroende på brottstyp, ärendetyp (till exempel ungdomsärenden) och geografisk region.[9] Det är givetvis en grannlaga uppgift att fastslå omfattningen av dessa problem och i vilken utsträckning de i sin tur beror på ekonomiska och/eller organisatoriska brister.

Riksåklagaren är i vart fall av uppfattningen att Åklagarmyndighetens budget får bedömas som adekvat.[10] Även om ytterligare tillskott givetvis önskas och skulle kunna förbättra verksamheten, genom bland annat anställning av fler åklagare och utredande personal, har Åklagarmyndigheten enligt honom för närvarande rimliga balanser. Det kan här nämnas att Åklagarmyndigheten i sitt senaste budgetunderlag föreslog att riksdagen, mot bakgrund av Åklagarmyndighetens prognoser över rättsväsendets kapacitetsbehov,[11] skulle öka ramanslaget för budgetåret 2011 till 1 214 000 000 kr,[12] och att regeringen senare samma år, efter beslut i riksdagen, beslutade om ett ramanslag om 1 184 292 000 kr.[13] I sammanhanget bör nämnas att ramanslaget för budgetåret 2010 var 1 139 482 000 kr,[14] och 1 053 652 000 kr för budgetåret 2009.[15] Riksåklagaren uppger att Åklagarmyndigheten, till följd av det ökade budgetutrymmet, har kunnat nettorekrytera personal under de senaste två åren och att antalet åklagare under samma period har ökat ganska väsentligt.[16] Enligt tillgänglig statistik på Åklagarmyndighetens hemsida har antalet åklagare ökat från 822 år 2008, till 913 år 2010.[17] Under samma period har antalet anställda administratörer vid myndigheten ökat från 365 till 444.

En akademisk expert påpekar att det med jämna mellanrum framkommer kritik om att Åklagarmyndighetens budget är för låg, vilket i någon mån är en konsekvens av att straffrätten ständigt utvidgas och fler handlingar kriminaliseras.[18] Han menar att Åklagarmyndigheten i någon mening alltid har brist på resurser varför fokus bör vara hur anslagna medel fördelas och vilka prioriteringar som görs. Samtidigt menar han att Åklagarmyndigheten generellt sett är en sammansvetsad organisation med hög lägstanivå och goda möjligheter att underbygga sina åtal, vilket om något medför viss risk för slagsida i rättsprocesser där en jämförelsevis ojämn försvararkår möter upp. Den sista synpunkten beträffande styrkebalansen mellan polis och åklagare å ena sidan och advokater å andra, framförs även av en annan akademisk expert.[19]

Chefen för riksenheten mot korruption uppger att dess budget har ökat successivt sedan riksenhetens tillkomst 2003.[20] Han är av uppfattningen att budgeten inte kan sägas vara orimlig men att det samtidigt helt klart finns utrymme för ytterligare resurser då den brottslighet man utreder är av komplicerad art och därför särskilt resurskrävande och fordrar åklagare med viss specialistkompetens. Vidare bedömer han att det finns ett förhållandevis stort mörkertal av korruptionsrelaterade brott som riksenheten skulle kunna lagföra med ökade resurser.

Vad gäller polismyndigheterna är rikspolischefen av uppfattningen att man har tillräckliga medel för den verksamhet som bedrivs och att ekonomin är i balans.[21] Härvid kan nämnas att regeringens ramanslag för polisorganisationen har ökat från 18 414 725 000 kr för budgetåret 2009,[22] till 19 072 056 000 kr för budgetåret 2010,[23] och nu senast till 19 611 667 000 kr för budgetåret 2011.[24] Beloppen kan jämföras med rikspolisstyrelsens hemställan om anslag för de respektive budgetåren.[25]

En akademisk expert uppger att polisen de senaste åren har fått ganska betydande tillskott, och att antalet poliser har ökat.[26]

Riksåklagaren anger att han fördelar regeringens anslag till de 32 allmänna åklagarkamrarna mot bakgrund av en fördelningsnyckel som baseras på antalet inkomna brottsmisstankar under de senaste 16 månaderna.[27] Därutöver finns visst utrymme att budgetera efter beslutad organisation och den särskilda bemanning som behövs i olika delar av verksamheten, men i stort står storleken på en åklagarkammares budget i proportion till antalet inkommande brottsmisstankar. Fördelningsnyckeln kan inte användas för de sex specialkamrarna, däribland riksenheten mot korruption, eftersom de har ärendetyper som inte är jämförbara. För dessa åklagarkamrar fördelas budgeten efter en bedömning av respektive kammares behov med hänsyn till beslutad organisation och kammarens arbetsbelastning. Avsikten är att samtliga enheter inom myndigheten ska ha likartade förutsättningar att fullgöra sina uppgifter.

I budgetarbetet används enligt riksåklagaren Åklagarmyndighetens IT-baserade ärendehanteringssystem ”Cåbra” från vilket omfattande ärendestatistik kan hämtas. Eftersom åklagarverksamheten är samlad i en myndighet kan de individuella kamrarna inte inkomma med budgetäskande till regeringen. Istället finns vid riksåklagarens kansli fyra överåklagare som var och en ansvarar för närmare kontakter, uppföljning och styrning av en fjärdedel av kamrarna. Chefen för riksenheten mot korruption uppger till exempel att

dess budget bestäms i förhandling med riksåklagaren varje år. [28] Riksåklagaren bestämmer även budget för Åklagarmyndighetens gemensamma kostnader som stödfunktioner, IT-system, lokaler, utbildning och utvecklingsverksamhet.[29]

Rikspolischefen uppger att rikspolisstyrelsen har i uppdrag att fördela regeringens anslag för polisorganisationen till de olika polismyndigheterna.[30] Dessa kan inte inkomma med individuella budgetäskanden till regeringen utan framställer sådana till rikspolisstyrelsen. Fördelningen av anslaget bygger på kontinuerliga kontakter mellan rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna och baseras på en fördelningsmodell som i stort grundar sig på belastning (antalet inkommande brottsmisstankar) samt befolkning.

Riksåklagaren uppger att Åklagarmyndigheten i praktiken inte har några intäkter utöver det anslag man erhåller från regeringen,[31] vilket också framhålls av chefen för riksenheten mot korruption.[32] Rikspolischefen anger att polismyndigheterna endast får in intäkter via vissa ytterst marginella administrativa avgifter varför verksamheten till övervägande del finansieras av regeringens anslag.[33]

Riksåklagaren är av uppfattningen att Åklagarmyndigheten erbjuder lönenivåer som är adekvata för att man ska kunna rekrytera personal med den kompetens verksamheten kräver, och att lönenivåerna är jämförbara med andra yrken inom det juridiska skrået.[34] Myndigheten har enligt honom ett gott rekryteringsläge och anses vara en populär arbetsgivare bland unga jurister. Han tycker att grundutbildningen för nyanställda åklagaraspiranter är bra och att det finns goda möjligheter till vidareutbildning. Såväl grund- som vidare- och specialistutbildningar tycks relativt omfattande och finns beskrivna på Åklagarmyndighetens hemsida.[35]

En akademisk expert tror inte att det föreligger någon korruptionsrisk mot bakgrund av åklagarnas lönenivå och anmärker att åklagarna har fått ganska rejäla lönehöjningar på senare tid.[36]

Chefen för riksenheten mot korruption anser att medan man inte kan säga att löneläget är otillräckligt, skulle högre löner givetvis vara till fördel för verksamheten.[37] Riksenheten utlyste nyligen ett vikariat och fick då tolv sökanden som uppfyllde de formella kriterierna. Det har emellertid tidigare varit svårt att rekrytera kompetent åklagarkraft till enheten. I den mån nyanställd personal saknar kompetens på särskilda ämnesområden, till exempel bokföring, har riksenheten goda möjligheter att erbjuda personalen kompletterande utbildning. Chefen menar att riksenhetens mer seniora personal

har ett jämförbart löneläge i jämförelse med övriga inom åklagarväsendet. Generellt sett byter inte seniora åklagare arbetsuppgifter inom åklagarväsendet särskilt ofta. Löneläget för åklagarväsendet jämfört med likvärdiga yrken i statsförvaltningen får anses vara bra.

Rikspolischefen anser att poliser har en relativt god lönebild i jämförelse med andra yrken i offentlig sektor.[38] Han menar att polismyndigheterna generellt sett inte har några rekryteringsbekymmer. Vidare framför han att grundutbildningen är mycket eftersökt och att man ser liten rörlighet från polisyrket. Även den akademiska experten anser att lönenivån för traditionellt polisarbete är bra.[39] Han menar dock att polisen ligger lågt i förhållande till den privata sektorn dit poliser och åklagare, i synnerhet de med kompetens inom ekonomi, lockas av bland andra revisionsbyråer och försäkringsbolag. Han har själv inom ramen för ett forskningsprojekt intervjuat ett stort antal säkerhetschefer på revisionsbyråer och märkt att ett flertal av dessa har en bakgrund inom polisen, och då särskilt kriminal- och säkerhetspolisen. Han känner dock inte till någon mer omfattande statistik över hur genomgripande fenomenet är. Vad gäller rekrytering till polisyrket uppger han att polisprogrammet har ett högt söktryck.

Rikspolischefen tycker att nuvarande vidareutbildning för poliser är lite för kollektiv och i större utsträckning skulle kunna individualiseras och anpassas efter enskilda polisers specifika behov. Den akademiska experten menar att det är svårt att säga något generellt om vidareutbildning av landets många poliser men att han skönjer en viss utvecklingsriktning mot att polisen har ökat utbytet med till exempel akademien och i större utsträckning i dag än för tio år sedan jobbar med statistiska metoder och omvärldsanalys och förstår hur sådant kan användas i polisiärt arbete.[40]

Sett till andelen anställda män respektive kvinnor är Åklagarmyndigheten en förhållandevis jämställd myndighet. Enligt statistik på myndighetens hemsida var andelen män i organisationen 35 procent år 2010.[41] Andelen manliga åklagare var 46 procent och andelen manliga chefer 60 procent. Bland nyrekryteringen av åklagaraspiranter och extra åklagare var cirka 35 procent män.

Vad gäller jämställdhet mellan män och kvinnor anför rikspolischefen att polismyndigheterna har gjort vissa framsteg medan arbetet med ökad etnisk mångfald inte har nått samma resultat.[42] Den förra uppgiften kvalificeras av den akademiska experten som menar att samtidigt som poliskåren totalt sett består av cirka 39 procent kvinnor, är motsvarande siffra för uniformerade poliser endast 26 procent.[43] Vad gäller etnisk mångfald framhåller han att

endast sju procent av de yrkesverksamma poliserna, enligt polisens egen statistik, har utländsk bakgrund.

Riksåklagaren anser att Åklagarmyndigheten ligger väl framme inom rättsväsendet vad gäller IT-stöd till verksamheten.[44] Denna uppfattning delas av chefen för riksenheten mot korruption.[45] Rikspolischefen tycker att budgeten i stort täcker den IT-infrastruktur som behövs för verksamheten.[46] I den utsträckning polismyndigheterna har haft problem att uppdatera och utveckla IT-stödet har det enligt honom främst berott på organisatoriska, inte ekonomiska, svårigheter.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är de brottsbekämpande myndigheterna oberoende i juridiskt hänseende?

Poäng: 100

Såväl åklagar- som polisverksamheten i landet omfattas av regeringsformens allmänna bestämmelse enligt vilken ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.[47]

Enligt åklagarförordningen kan endast den som har avlagt juris kandidatexamen och förvärvat notariemeritering antas som åklagaraspirant, den mellan nio och tolv månader långa provanställning som för de flesta åklagare utgör första anhalten i karriären.[48] Därefter följer, efter beslut av Åklagarmyndigheten, ett förordnande som assistentåklagare under två år.[49] Grundutbildningen bedrivs under dessa maximalt tre år med arbetsintegrerat lärande och sammanlagt 15 veckors utbildning i internatform.[50] Vid utbildningens slut fattar Åklagarmyndigheten beslut om assistentåklagaren skall anställas som kammaråklagare,[51] varvid denne är fullt behörig allmän åklagare.[52] Det finns även formella bestämmelser för anställning av extra åklagare,[53] samt befordringstjänster, det vill säga anställning av överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare.[54] Åklagarmyndigheten erbjuder enligt riksåklagaren därutöver vissa specialisttjänster för åklagare med särskild kompetens.[55]

Anställningsbeslut avseende de hittills uppräknade tjänsterna fattas av Åklagarmyndigheten[56] och på basis av sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.[57] Vid Åklagarmyndigheten ska det finnas en tjänsteförslagsnämnd bestående av en ordförande, högst nio ledamöter samt ersättare som ska ge

råd i ärenden om anställning av åklagare där Åklagarmyndigheten eller ekobrottsmyndigheten beslutar.[58] Samtliga medlemmar i tjänsteförslagsnämnden utses av regeringen för en tid av högst tre år.[59] Regeringen fattar även beslut om anställning av riksåklagaren och vice riksåklagaren.[60]

Rikspolisstyrelsen bedriver central polisutbildning och beslutar om antagning samt om utbildningsplaner, betyg och examination.[61] Polisens grundutbildning omfattar polisprogrammet om fyra terminer heltidsstudier och därefter aspirantutbildning om sex månader.[62] Till polisprogrammet får den som är lämplig antas.[63] Rikspolisstyrelsen beslutar närmare vilka formella antagningskrav som ställs och dessa framgår bland annat på polisens gemensamma hemsida.[64]

Regeringen fattar beslut om anställning av rikspolischefen, överdirektören (rikspolischefens ställföreträdare[65]) samt rikskriminalchefen.[66] Regeringen fattar även beslut om anställning av länspolismästare, men då efter anmälan av rikspolisstyrelsen.[67] Sådan anmälan handläggs av tjänsteförslagsnämnden vid rikspolisstyrelsen, som även på rikspolisstyrelsens begäran ska ge råd i dess anställningsärenden.[68] Rikspolisstyrelsen beslutar nämligen själv om anställning av biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendenter.[69] Individuella polismyndigheter beslutar i sin tur om anställning av polisintendenter och polissekreterare.[70] En polisaspirant anställs genom beslut av polismyndighet eller rikspolisstyrelsen.[71] Anställningsbeslut avseende polistjänster ska i samtliga fall fattas på basis av sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.[72]

Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av åklagare eller av polismyndighet.[73] Den närmare fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polisen finns reglerat i det så kallade fördelningscirkuläret och fastställs lokalt. Därtill finns regler härom i Rikspolisstyrelsens respektive Åklagarmyndighetens författningssamlingar. I regeringsformen finns en bestämmelse om så kallad ”abolition”, det vill säga ett regeringsbeslut med innebörd att vidare åtgärder för att utreda eller lagföra en brottslig gärning inte ska vidtas.[74] Sådana beslut, som får fattas om det finns synnerliga skäl, är enligt riksåklagaren mycket ovanliga.[75] Av regeringens hemsida framgår abolition endast beslutades ett fåtal gånger under 1900-talet.[76] I sammanhanget bör nämnas att riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare,[77] samt att åklagare av domstol kan finnas vara icke saklegitimerad, till exempel i fall då konstitutionsutskottet, justitieombudsmannen, justitiekanslern eller ekobrottsmyndighetens åklagare har exklusiv åtalsrätt.

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen eller som, utan att så vara anställda, har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.[78] Samma procedur är föreskriven för åklagare varvid anmälan görs av Åklagarmyndigheten,[79] för vissa tjänster vid rikspolisstyrelsen,[80] samt för ett antal befattningar inom polisen.[81] Utöver detta finns bestämmelser som reglerar under vilka omständigheter poliser kan flyttas från sin tjänst,[82] samt när de kan skiljas från annan anställning än provanställning på grund av deras personliga förhållanden.[83]

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är de brottsbekämpande myndigheterna oberoende i praktiken?

Poäng: 100

Riksåklagaren är av uppfattningen att tjänstetillsättning inom Åklagarmyndigheten sker på basis av tydliga professionella kriterier.[84] En akademisk expert instämmer i denna bedömning och menar att processen i huvudsak är meritokratisk, i synnerhet vad gäller antagningen till aspirantprogrammet.[85] I den utsträckning han känner till kritik mot antagningsförfarandet handlar denna snarast om att processen, liksom mycket av tjänstetillsättningen inom juristskrået, är för bunden vid formella hänsyn som betyg från studier och notarietjänstgöring. Chefen för riksenheten mot korruption framhåller i sammanhanget att samtliga befordrade åklagartjänster i dag tillsätts efter ett ansökningsförfarande, där tjänsteförslagsnämnden, i förekommande fall, lämnar förslag varefter riksåklagaren fattar tjänstetillsättningsbeslut.[86]

Rikspolischefen menar att tjänstetillsättning inom polisen i praktiken sker enligt regeringsformens krav på hänsyn till förtjänst och skicklighet.[87] En akademisk expert menar att omfattningen av polisens organisation gör det svårt att säga något generellt om tjänstetillsättningsprocessen,[88] men att han inte känner till någon kritik på mer övergripande nivå om avvikelser från de meritokratiska principer som gäller allmänt. Han anmärker också att polisen på senare år har breddat antagningen och anställt ett antal icke-polisutbildade för vissa utredningstjänster vilket han tycker borgar för att organisationen värdesätter olika slags kompetens.

Disciplinärenden mot åklagare och polischefer är mycket ovanliga. Statens ansvarsnämnd fick mellan åren 2006 och 2010 inte in något anmälningsärende avseende åklagare[89]. Under samma tidsperiod inkom sammanlagt sex

anmälningsärenden avseende polischefer.[90] Samtliga ärenden rörde disciplinansvar, alltså inte fråga om avsked eller avstängning, och resulterade i någon typ av åtgärd i fem fall.[91]

Riksåklagaren är av uppfattningen att Åklagarmyndighetens grundlagsskyddade självständighet respekteras fullt ut i praktiken.[92] En akademisk expert menar att den ansvarsfördelning som gäller inom Åklagarmyndigheten och som ger åklagare ett individuellt ansvar i huvudsak följs.[93] Även om han menar att det är svårt att helt utesluta att det sker påtryckningar tror han att svenska politiker har stor respekt för åklagares självständighet, och att det står ganska bra till givet att det rör sig om en verksamhet som i hög grad bygger på människor som samverkar. Han känner inte till något enskilt fall, under i vart fall de senaste fem åren, i vilket man har kunnat konstatera att åklagare har utsatts för och tagit intryck av otillbörliga politiska påtryckningar. Han känner till att det förekom kritik härom i fallet med den svenska trackersidan The Pirate Bay, men menar att det är svårt att utvärdera denna kritik och bringa klarhet i hur eventuella påtryckningar skulle ha gått till.

Chefen för riksenheten mot korruption anser att åklagares självständighet formellt sett är skyddad och att instansordningen är tydlig.[94] Han tar som exempel ett massmedialt mycket uppmärksammat fall i vilket han, utan något som helst försök till otillbörlig extern inblandning, kunde besluta att inte inleda förundersökning mot å ena sidan Kronprinsessan Victoria och Prins Daniel och å andra sidan Bertil Hult avseende mut- respektive bestickningsansvar i samband med en bröllopsgåva den senare gett till brudparet.[95] Chefen för riksenheten mot korruption påpekar dock att man inte kan utesluta att yngre åklagare ibland kan ta intryck av vad de tror mer seniora åklagare tycker i vissa frågor, i synnerhet sådana seniora åklagare som har inflytande över de yngres karriärmöjligheter, löneutveckling och så vidare.[96]

Rikspolischefen påpekar att den polisiära verksamheten är politiskt styrd men att det inte sker någon sådan inblandning i enskilda ärenden.[97] Polisen, poängterar han, kan inte instrueras av annan myndighet att inte inleda brottsutredning i specifika fall. En akademisk expert framhåller att svensk polis i ett internationellt perspektiv är förhållandevis fri från politisk inblandning.[98] Han nämner dock att det har förekommit tillfällen då politiker mot bakgrund av vissa särskilt uppmärksammade brott hastigt omfördelat polisens resurser för att prioritera viss typ av brottslighet. Det enda specifika fall han kan minnas i vilket en aktiv politiker utövat otillbörlig påtryckning gentemot polis ägde rum 2001 då en riksdagsledamot misstänktes för falsk alternativt vårds-

lös tillvitelse efter att hon angripit polis och åklagare med mycket allvarliga anklagelser om maktmissbruk och korruption.

Riksåklagaren anger att det finns en varierad hotbild mot anställda i rättsväsendet och att åklagare inte utgör något undantag.[99] Som svar till detta har man enligt honom inom myndigheten en intern säkerhetsfunktion och ett system för att säkerställa åklagares trygghet. Han uppger också att det finns särskilda skyddsåtgärder som kan vidtas vid behov. Man har därutöver ett gott samarbete med polisen för att lagföra denna typ av brottslighet.

Chefen för riksenheten mot korruption är av uppfattningen att säkerhetsarbetet har prioriterats inom Åklagarmyndigheten och att situationen för åklagare har blivit bättre på senare år.[100] En akademisk expert menar att åklagare generellt bedöms vara mer utsatta för hot och våld än domare, och att hotbilden är ett problem även om man inom Åklagarmyndigheten har en genomtänkt säkerhetsstrategi och frågan uppmärksammas internt.[101] Detta eftersom åklagare under rättskedjan gör en rad bedömningar där det förekommer rimlig diskretion och där man kan föreställa sig att det kan förekomma påverkan som dock är svår att studera empiriskt.

Rikspolischefen menar att det förekommer hot mot poliser men inte av den arten och i den utsträckningen att poliser avstår från att verka.[102] Polisen har enligt honom tillgång till fungerande interna mekanismer för att utreda brott och hot mot poliser. En akademisk expert berättar om ett antal nyligen dokumenterade fall av hot mot poliser men tror inte att dessa, som får anses vara undantagsfall, har någon större inverkan på polisens arbete, låt vara att massmedia har en tendens att förstora problemet.[103]

För att bearbeta och analysera underrättelser från samverkande myndigheterna i en gemensam satsning mot den grova organiserade brottsligheten har ett nationellt underrättelsecentrum (NUC) etablerats vid rikskriminalpolisen. NUC har i en nyligen publicerad rapport funnit att även om kriminella nätverk inom den grova organiserade brottsligheten besitter en betydande förmåga i form av våld- och skrämselkapital, så utnyttjas detta endast i begränsad del till otillåten påverkan.[104] NUC konstaterar vidare att otillåten påverkan genom våld är ovanligt och att inget allvarligt fall av våld riktat mot myndighetsföreträdare eller journalister har kommit till säkerhetspolisens kännedom det senaste året.

Det har emellertid förekommit att personer knutna till kända kriminella gäng vid några tillfällen det senaste året har utsatt poliser i yttre tjänst och deras

egendom för våld och skadegörelse i samband med oroligheter i områden där dessa kriminella gäng är särskilt aktiva, och att poliser som arbetar i dessa områden har utsatts för upprepade indirekta hot, och även trakasserier i form av kartläggning och hotfulla kommentarer.[105]

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som säkerställer att allmänheten kan ta del av relevant information avseende de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet?

Poäng: 100

Den i tryckfrihetsförordningen grundlagsskyddade offentlighetsprincipen avseende allmänhetens insyn i handlingar hos myndigheter gäller för såväl polisen som Åklagarmyndigheten.[106] Enligt offentlighetsprincipen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till sju i tryckfrihetsförordningen angivna sekretessgrunder.[107] Av samma bestämmelse framgår att sådana begränsningar ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag. Lagen som avses är den omfattande och tämligen snåriga offentlighets- och sekretesslagen som förutom handlingssekretess också reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.[108]

En relaterad generell bestämmelse som bör framhållas i sammanhanget avser den serviceskyldighet som ankommer på alla förvaltningsmyndigheter.[109]

Utgångspunkt för åklagarverksamhet är alltså öppenhet i den bemärkelsen att alla offentliga handlingar är tillgängliga för envar.[110] Riksåklagaren anger att åklagare i sin dagliga verksamhet ofta måste ta hänsyn till förundersökningssekretessen.[111] Enligt denna kan uppgifter i en förundersökning förvägras utlämning till allmänheten då detta skulle kunna skada utredningen. I och med att åtal väcks gäller dock inte längre förundersökningssekretessen. Andra vanliga sekretessavväganden avser att skydda enskildas personliga förhållanden då dessa skulle skadas eller lida men av att uppgifterna blir kända. I sådana fall kan sekretessen fortsätta att gälla även efter att åtal har väckts. Därutöver finns enligt riksåklagaren särskilda sekretessbestämmelser till skydd för bland annat näringslivsverksamhet och rikets säkerhet, men dessa blir enligt honom inte aktuella särskilt ofta.

I stort sett samma sekretessavväganden blir enligt rikspolischefen aktuella i den dagliga polisiära verksamheten, dock att det finns särskild reglering för till exempel säkerhetspolisens verksamhet.[112]

Såväl poliser som åklagare har en allmän arbetsrättslig skyldighet att anmäla bisysslor[113] och, som privatpersoner, en skyldighet att deklarera till Skatteverket.

För det fall brottsoffer enligt rättegångsbalken är part i rättegång, genom att till exempel biträda åklagarens åtal och därvid driva en skadeståndsprocess för att få ersättning av den tilltalade, kan de ha rätt till så kallad ”partsinsyn” enligt offentlighets- och sekretesslagen.[114] Partsinsyn innebär att den som är part i ett mål har rätt till insyn i handläggningen av målet. Sekretess kan inte hindra en part från att ta del av handlingar och material i målet eller ärendet. Om det finns sekretessbelagda uppgifter i handlingarna eller materialet, som av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse inte får röjas, kan parten dock inte kräva att få del av dessa uppgifter. I sådana fall är myndigheten skyldig att lämna upplysningar om vad materialet innehåller, så att parten kan ta tillvara sin rätt i målet. För att myndigheten ska kunna lämna ut dessa upplysningar krävs att det inte finns risk för att det intresse som sekretessen skyddar kan skadas.

Utöver att fungera som remissinstans är Åklagarmyndigheten skyldig att varje år producera ett antal dokument som budgetunderlag, ekonomiska prognoser, verksamhetsplan inklusive uppföljning varje tertial, samt årsredovisning. Årsredovisningens innehåll bestäms i allmänna bestämmelser,[115] samt i regeringens regleringsbrev. Enligt regleringsbrevet måste Åklagarmyndigheten till regeringen redovisa en rad uppgifter som till exempel antalet och andelen misstänkta personer som har lagförts samt antalet och andelen brottsmisstankar som har lett till lagföring, genomströmningstider, åtgärder för att förbättra kvaliteten och effektiviteten med mera.[116] Enligt chefen för riksenheten mot korruption måste man varje år upprätta en verksamhetsplan som tillställs riksåklagaren.[117]

Samtliga här ovan nämnda dokument blir som regel offentliga i dess helhet och hålls tillgängliga på bland andra Åklagarmyndighetens hemsida.[118]

Även rikspolisstyrelsen måste producera ett antal dokument varje år. Bland dessa ingår årsredovisning, delårsrapport samt budgetunderlag.[119] Rikspolisstyrelsen får därutöver en rad särskilda regeringsuppdrag förenade med återrapporteringskrav samt fungerar som remissinstans. Därutöver framställer rikspolisstyrelsen även en verksamhetsplan årligen. Samtliga dokument blir som regel offentliga i dess helhet och hålls tillgängliga på bland andra polisens hemsida.[120]

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet och beslutsprocesser öppen för allmänhetens insyn?

Poäng: 100

Såväl Rikspolischefen som riksåklagaren och chefen för riksenheten mot korruption påpekar att dess personal deklarerar sina personliga tillgångar i den utsträckning detta föreskrivs.[121]

Riksåklagaren anser att graden av offentlighet och tillgänglighet är väldigt hög, i synnerhet sedan alltmer material finns tillgängligt digitalt.[122] Den akademiska experten är av samma uppfattning avseende Åklagarmyndighetens offentlighet och har förtroende för att den följer det regelverk som finns i detta avseende.[123] Han känner inte till att det skulle ha förekommit någon kritik om att det systematisk tar för lång tid för allmänheten att vid Åklagarmyndigheten få del av allmänna handlingar. Han tycker att Åklagarmyndigheten har en informativ hemsida med en pedagogisk ambition att förklara verksamheten. Chefen för riksenheten mot korruption anser att Åklagarmyndigheten generellt sett är öppen och transparent.[124]

Rikspolischefen konstaterar att rikspolisstyrelsen varje år producerar de rapporter och dokument man ska och att detta görs i enlighet med tillämpliga bestämmelser avseende innehåll.[125] Han känner inte till att regeringen eller riksrevisionen ska ha kritiserat omfattningen på redovisade uppgifter eller att det skulle ha förekommit någon mer allmän kritik om att redovisad information skulle vara knapphändig. Överlag misstänker han att ifrågavarande rapporter inte har någon större läsekrets utöver uppdragsgivarna. Han uppger att det har förekommit att polismyndigheter har förlorat i förvaltningsdomstol och därefter tvingats lämna ut handlingar eller uppgifter, men anser inte att det rör sig om något systematiskt problem.

En akademisk expert känner inte till någon kritik om att den information som presenteras av rikspolisstyrelsen generellt sett är knapphändig.[126] Däremot tycker han att säkerhetspolisens redovisning är lite tunn och mindre innehållsrik än jämförande organisationers redovisning i Storbritannien och Tyskland. Han menar att man i dessa länder presenterar mer omfattande statistik över hur ofta olika rättsmedel har använts och vilken träffsäkerhet de har. För så vitt gäller säkerhetspolisen refererar han också till säkerhetstjänstkommissionens betänkande vilket, efter en genomgång av säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet sedan år 1945, utmynnade i ganska hård kritik avseende ett systematiskt undanhållande av information.[127]

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som säkerställer att de brottsbekämpande myndigheterna rapporterar om och ställs till svars för sin verksamhet?

Poäng: 100

De grundläggande bestämmelserna om åtalsväckande finns i rättegångsbalken. En utgångspunkt är att åklagare, om inte annat är föreskrivet, ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal.[128] Åklagare har enligt bestämmelsen en absolut åtalsplikt som innebär att de är skyldiga att väcka åtal så snart bevismaterialet är sådant att de på objektiva grunder kan förutse en fällande dom.[129] Som ett utflöde av principen om absolut åtalsplikt gäller även en absolut förundersökningsplikt. Förundersökning ska enligt denna princip och efter beslut av polismyndighet eller åklagare[130] inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.[131]

Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brott, ska denne, då han eller hon hörs, underrättas om misstanken.[132] I samband med detta ska den misstänkte erhålla underrättelse om att han eller hon är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare, samt att offentlig försvarare kan förordnas under vissa förutsättningar. [133] Den misstänkte och dennes försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom ska lämnas eller sändas till den misstänkte och dennes försvarare, varvid skäligt rådrum ska beredas dem. Åtal får inte beslutas innan detta har skett.[134] När förundersökningen senare avslutas ska beslut meddelas om åtal ska väckas.[135] Så snart sådant beslut har fattats har den misstänkte eller dennes försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om offentlig försvarare förordnats för den misstänkte ska en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.[136]

Åklagares informationsskyldighet gentemot målsäganden, det vill säga den som har blivit utsatt för brott eller som har lidit skada av brott, utvidgades 2001,[137] då åklagare fick ansvar för att så snart åtal har beslutats underrätta målsäganden härom.[138] Målsäganden ska även underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott, om möjligheterna att få ersättning enligt brottsskadelagen, om de

regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av besöksförbud, om reglerna om stödperson, om möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen, samt om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp.[139] Målsäganden ska vidare tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning ska läggas ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt för huvudförhandling i målet samt dom i målet.[140] Om en gripen, anhållen eller häktad person avviker ska målsäganden underrättas därom om det behövs.[141]

För det fall en förundersökning läggs ned eller det beslutas att åtal inte ska väckas, ska den som hörts som skäligen misstänkt för brottet underrättas. På motsvarande sätt ska målsägande underrättas om beslut att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning ska läggas ned eller att åtal inte ska väckas.[142]

Åtal väcks genom att åklagaren hos rätten skriftligen ansöker om stämning mot den som ska tilltalas.[143] I stämningsansökan ska åklagaren uppge vem den tilltalade är, den brottsliga gärningen med uppgift om tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter som behövs för dess kännetecknande, samt de bestämmelser som är tillämpliga; de bevis som åberopas och vad som skall styrkas med varje bevis; och de omständigheter som gör domstolen behörig, om inte behörigheten framgår på annat sätt.[144] För det fall förundersökning har ägt rum ska åklagaren, då åtal väcks eller så snart som möjligt därefter, till rätten ge in utskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen samt de skriftliga handlingar och föremål som han vill åberopa som bevis.[145] Om ansökan inte avvisas av rätten ska den utfärda stämning varvid stämningsansökan och därvid fogade handlingar delges den tilltalade.[146]

Som framgått ovan kan målsäganden inom ramen för reglerna om så kallat enskilt åtal väcka talan för brott.[147] Detta sker i de fall allmän åklagare inte får[148] eller inte vill väcka åtal. Sådant åtal och tillhörande huvudförhandling regleras särskilt i rättegångsbalken.[149] I stort följer reglerna de som gäller för allmänt åtal. Dock ska förberedelse, med syfte att klarlägga den tilltalades inställning till åtalet och grunden för den, vilka bevis som skall läggas fram och vad som skall styrkas med varje bevis, samt om ytterligare utredning eller andra åtgärder behövs före målets avgörande, äga rum.[150] Skälet för detta är att enskild part kan behöva processledning på ett sätt som allmänna åklagare inte behöver.

Utöver möjligheten till enskilt åtal kan enskild som är missnöjd, med till exempel åklagares beslut att lägga ned förundersökning eller att inte väcka åtal, begära överprövning av beslutet. Överprövningsinstitutet finns inte uttryckligt reglerat i lag. Principerna för förfarandet bygger i huvudsak på uttalanden som gjordes av departementschefen i budgetpropositionen 1984/85.[151] Förfarandet får anses utgöra ett direkt utflöde av den instansordning som gäller inom Åklagarmyndigheten och den tillsynsverksamhet som tillkommer överordnad åklagare. Lagstöd för själva överprövningen finns i rättegångsbalken.[152] Den närmare utformningen och handläggningen av överprövningen har utvecklats i riksåklagarens bestämmelser och praxis och finns beskriven på Åklagarmyndighetens hemsida.[153] Överprövningsinstitutet är sparsamt avhandlat i den juridiska doktrinen. Två offentliga tryck behandlar emellertid överprövningsinstitutet tämligen ingående.[154]

För det fall enskild vill uppmärksamma missförhållanden inom polisen eller oegentligheter i samband med polisaktioner kan man vända sig till riksdagens ombudsmän (JO)[155] eller justitiekanslern (JK). Den senares tillsyn är dock främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten varför klagomål från enskilda numera inte handläggs i någon större utsträckning.[156]

Polisanmälan om brott av poliser utreds sedan årsskiftet 2010/2011 av Polisens Internutredningar (IU), en från polismyndigheterna frikopplad avdelning inom rikspolisstyrelsen.[157] Sådana brottsutredningar leds alltid av åklagare. Som regel arbetar dessa åklagare vid riksenheten för polismål, en nationell operativ enhet inom Åklagarmyndigheten som handlägger ärenden avseende misstanke om brott av polisanställda.[158] Därtill finns möjlighet att vända sig till ekobrottsmyndigheten,[159] och riksenheten mot korruption.[160] Det tycks finnas utrymme för att åklagare från antingen riksenheten mot korruption eller riksenheten för polismål kan leda utredning avseende korruptionsrelaterad brottslighet inom till exempel polisen.

Det finns inga immunitetsbestämmelser som förhindrar att poliser och åklagare kan lagföras för brott.

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning måste de brottsbekämpande myndigheterna rapportera om sina verksamheter och i vilken utsträckning ställs de till ansvar när oegentligheter påträffas?

Poäng: 75

Åklagarmyndigheten är politiskt styrd i så motto att regeringen har ett övergripande mål för kriminalpolitiken – att brottsligheten ska minska och människors trygghet ska öka – som Åklagarmyndigheten ska bidra till genom att lagföra personer som begår brott. Åklagarmyndighetens långsiktiga uppdrag framgår av instruktionen och åklagarförordningen.[161] Regeringen ger även årliga direktiv för Åklagarmyndighetens verksamhet genom budgetpropositionen[162] och regleringsbrevet.[163] Av det senare framgår bland annat vilka mål Åklagarmyndigheten ska uppnå med sin verksamhet och hur mycket pengar den har till sitt förfogande. I den utsträckning Åklagarmyndigheten därutöver fattar mer specifika operativa beslut för hur av regeringen uppsatta mål ska uppnås, framgår dessa av verksamhetsplanen.[164] I verksamhetsplanen finns även uppräknade vissa rättsområden och prejudikatfrågor som, mot bakgrund av befintlig praxis, bör prioriteras i verksamheten.

Riksåklagaren anger att Åklagarmyndigheten redovisar sin verksamhet i enlighet med bestämmelser som finns härom.[165] Myndigheten tillhandahåller många av dessa dokument på sin hemsida.

En akademisk expert tycker att de dokument och rapporter Åklagarmyndigheten producerar generellt sett håller god kvalitet.[166] Han efterlyser emellertid en tydligare och öppnare diskussion om de prioriteringar som faktiskt görs av Åklagarmyndigheten. Av årsredovisningen för 2010 framgår att Åklagarmyndigheten för verksamhetsåret 2010 har prioriterat bekämpningen av ungdomsbrottslighet, mängdbrott, grov organiserad brottslighet, vålds- och sexualbrott mot barn samt ekobrott.[167]

Vad gäller brottsoffers rätt till information anger riksåklagaren att åklagare inom ramen för den bemötanderoll man eftersträvar försöker hålla brottsoffer och anhöriga informerade, och då i synnerhet vid allvarlig brottslighet.[168] Chefen för riksenheten mot korruption tycker att åklagare har en tendens att lägga in så lite information som möjligt i sina beslut, och att de ibland blir nog så knapphändiga med korta standardformuleringar som ”brott kan inte styrkas” som enda skäl till att till exempel en förundersökning läggs ned.[169] En akademisk expert är av liknande uppfattning och menar att åklagare, i

synnerhet när de avskriver ärenden, ofta uttrycker sig väl lakoniskt.[170] Han hänvisar till en studie av beslut i besöksförbudsärenden som en av hans studenter har genomfört, där ett resultat var att det generellt sett är svårt att få fram information och dra några slutsatser av sådana beslut.

Vad gäller enskildas faktiska möjligheter att väcka enskilt åtal menar riksåklagaren att det på grund av åklagarnas absoluta åtalsplikt sällan blir några brottmisstankar kvar för enskilda att lagföra.[171] Den statistik över antalet enskilda åtal som påträffats ger vid handen att det till tingsrätterna årligen inkommer endast några hundratal brottmål väckta med enskilda åtal och andra mål som inte initierats av åklagare.[172] Detta bör sättas i relation till de 82 000 brottmål som i genomsnitt inkom årligen under perioden.

Vad gäller möjligheten för enskilda att få åklagares beslut överprövade framgår av statistiken att det under 2010 avgjordes cirka 2 500 ärenden avseende överprövning av åklagarbeslut varav 282 fall resulterade i ändring. Detta motsvarar tolv procent av antalet avgjorda överprövningar och mindre än en halv promille av samtliga åklagarbeslut under året. År 2008 och 2009 var antalet ändringar 220 respektive 214.[173]

Riksåklagaren menar att Åklagarmyndigheten väldigt noggrant följer dess genomströmningstider och balanser.[174] Till sin hjälp har man det IT-baserade ärendehanteringssystem Cåbra, med vilket man bland annat kan mäta tiderna mellan anmälan och beslut i åtalsfrågan, samt tiderna mellan förundersöknings avslutande, i de fall denna är polisledd, och åklagares beslut i åtalsfrågan. Även om genomströmningstiderna givetvis kan minskas ytterligare, vilket är ett av myndigheten centrala mål,[175] har de enligt riksåklagaren minskat under de senaste åren. Detta tror han bland annat beror på ett mer uppmärksammat regelverk för rotelvård enligt vilket det ankommer på individuella åklagare att regelbundet gå igenom sina ärenden och se till att inget blir liggande och, ifall det sker, ta upp det med sin chef.[176]

En akademisk expert menar att Åklagarmyndigheten arbetar medvetet med frågan om genomströmningstider i rättskedjan och att statistiken häröver följs upp kontinuerligt, dock att kritik om för långa handläggningstider förekommer.[177] Det bör här framföras att en rad inspektionsrapporter under senare år har riktat kritik mot rättsväsendets långa handläggningstider i brottmål. I till exempel Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport om ärendebalanser i utredningsverksamheten konstaterades att merparten av de inspekterade polismyndigheterna har eller har haft höga balanser, och att balanserna vid

några av de inspekterade polismyndigheterna var oroväckande höga.[178] Mer specifikt har till exempel riksdagens ombudsmän (JO) riktat skarp kritik mot rättsväsendet för dess långa handläggningstider och låga grad av aktivitetsnivå i förundersökningarna avseende brottstypen bedrägeri.[179] JO har även riktat kritik mot rättsväsendets handläggning av ungdomsärenden.[180] Riksrevisionen[181] har också den påvisat att såväl åklagar- som polismyndigheterna har haft svårt att leva upp till de särskilda krav som ställs på hanteringen av unga lagöverträdare.[182]

Brottsförebyggande rådet har i en nyligen producerad rapport över handläggningstider i rättskedjan vid brottmål gällande misshandel, våldtäkt, stöld, rån och utpressning funnit att de genomsnittliga handläggningstiderna varierar efter brottstyp där misstankar om våldtäkt har den kortaste genomsnittliga handläggningstiden (134 dagar) medan processen dröjer längst i samband med misshandel (233 dagar) och stöld (181 dagar).[183] Ett annat resultat av studien, vars datamaterial består av samtliga misstankar gällande nämnda brott som registrerats av polisen år 2008, var att misshandel, våldtäkt och utpressning skrevs av i högst utsträckning (70 procent av misstankarna där förundersökning inletts skrevs av någon gång under rättsprocessens gång) medan stöld var den brottstyp som skrevs av i lägst utsträckning (38 procent). Detta, menar man, kan bero på den höga andelen snatterier, ett ingripandebrott med vanligen gott bevisläge, i brottskategorin (snatterier utgjorde 53 procent av samtliga stöldmisstankar).[184]

Förutom ett ärende vid justitiekanslern, vilket redogörs för nedan, har de myndigheter som har jurisdiktion att initiera utredningar om korruptionsrelaterad brottlighet eller liknande oegentligheter bland polis och åklagare inte, för så vitt denna studie kan finna, genomfört någon sådan utredning inom de senaste två åren. I sammanhanget kan nämnas att riksåklagaren är av uppfattningen att korruption, om sådan över huvud taget förekommer i någon form, är extremt ovanligt inom Åklagarmyndigheten.[185] Chefen för riksenheten mot korruption delar denna uppfattning och kan inte minnas något välgrundat påstående härom inom åtminstone de senaste två åren.[186] I sammanhanget kan nämnas att Brottsförebyggande rådet, i en studie över otillåten påverkan mot bland andra åklagare, har funnit att ”otillbörliga erbjudanden är […] ovanliga företeelser [och att] det rör sig […] om enstaka åklagare som drabbats av dessa påverkansformer”.[187]

Även rikspolischefen är av uppfattningen att korruption är ytterst ovanligt inom polisen.[188] I den mycket begränsade mån korruption alls förekommer

handlar det enligt honom om så kallad vänskapskorruption, där en polis till exempel informerar en anhörig eller annan om var och när en fartkontroll ska genomföras.

Enligt statistik från riksenheten för polismål[189] ökade antalet till den inkomna brottsmisstankar från 6518 år 2008 till 7343 år 2010.[190] Eftersom det antal anmälningar som riktade sig mot åklagare under samma period sjönk, från 297 år 2008 till 233 år 2010, och antal anmälningar som riktade sig mot domare mer eller mindre låg konstant, cirka 30 per år, förklaras i stort sett hela ökningen av det sammanlagda antalet inkommande ärenden av en ökning av antalet anmälningar som riktade sig mot poliser. Av ökningen står trafikbrott för ungefär hälften.[191] I sammanhanget kan nämnas att 25 till 30 procent av ärendeinflödet till riksenheten utgörs i dag av fall där polis i tjänst under prioriterad utryckning överskridit hastighetsgränser och registrerats av fartkameror, vilket normalt sett redovisas till åklagare för avskrivning.[192]

Andelen ärenden vid riksenheten för polismål som inte har lett till förundersökning eller där förundersökningen lagts ned har varit konstant 96 procent under den undersökta perioden, dock att andelen nedlagda förundersökningar har ökat i förhållande till antalet ärenden som inte lett till förundersökning.[193] Lagföringsprocenten var tre procent både 2008 och 2010.[194] Under 2010 meddelades dom i 64 mål där riksenhetens åklagare har varit part.[195] Antalet domar som avsåg brott begångna på fritiden uppgick till 27 medan 37 domar avsåg brott begångna i tjänsten, av vilka åtalet bifölls i 26 domar (avseende 20 poliser, fem civilanställda, och en övrig), och ogillades i elva (nio poliser och två civilanställda).[196] Sammantaget ger detta en bifallsprocent om 70 procent, vilket är lägre än övrig åklagarverksamhet.[197]

Det stora antalet anmälningar som inte leder till någon form av påföljd har uppmärksammats i en nyligen publicerad studie, där författarna även ställer sig undrande till varför inte anklagelser i anmälan tas upp eller varför ansträngningar inte gjorts för att vidta fler utredningsåtgärder.[198] Mer specifik kritik mot bristande professionalism i polisens internutredningar har även framförts.[199] Även riksdagens ombudsmän (JO) har riktat kritik efter inspektion.[200] En akademisk expert framhåller att det generellt sett framstår som svårt att få poliser fällda och att de poliser som jobbar med internutredningar ofta har en bekymmersam arbetssituation och ett komplicerat förhållande till sina kollegor.[201] Den sedan årsskiftet 2010/2011 inrättade avdelningen för polisens internutredningar (IU), som har beskrivits ovan, kan ses som ett svar på kritiken. Det finns emellertid i dag inte material för att utvärdera denna förändrade arbetsordning och dess eventuella resultat.

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning säkerställs de brottsbekämpande myndigheternas integritet genom lag?

Poäng: 75

Det finns inte någon särskild uppförandekod för åklagare. I polisförordningen finns vissa bestämmelser om polisers skyldigheter i anställningen, vilka kan liknas vid en uppförandekod låt vara en begränsad sådan.[202] Av bestämmelserna framgår bland annat att poliser i sitt arbete ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning, att de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.[203] Vidare finns bestämmelser om vissa skyldigheter under ledig tid.[204]

För båda yrkesgrupperna gäller även den generella arbetsrättsliga reglering som gäller för offentligt anställda.[205] Därutöver omfattas åklagare och polis av brottsbalkens bestämmelser om till exempel mutbrott,[206] bestickning,[207] tjänstefel[208] och trolöshet mot huvudman[209] tillämpliga.[210]

Vad gäller bestämmelser som reglerar intressekonflikter finns jävsregler för åklagare i rättegångsbalken.[211] Samma bestämmelse tillämpas även på anställda inom polisväsendet som har att vidta åtgärd eller meddela beslut enligt rättegångsbalken.[212] I båda fallen tillämpas samma jävsdefinition som gäller för domare.[213] Av reglerna framgår till exempel att en åklagare kan vara jäv vid släktskap med målsäganden, vilket motiveras av att åklagaren ska vara helt opartisk och även verka till den tilltalades förmån när detta är påkallat.[214] I sammanhanget bör även tillämpliga regler avseende bisysslor framhållas.[215] Dessa syftar till att säkerställa att såväl polis som åklagare är opartiska i sin verksamhet, och förhindrar till exempel en åklagare att bedriva advokatverksamhet.

Riksåklagaren uppger att Åklagarmyndigheten har interna regler och riktlinjer för representation och gåvor och att det inom myndigheten råder nolltolerans för alla typer av externa belöningar för handlingar som ligger inom tjänsteutövningen.[216] Åklagarmyndigheten har även särskilda föreskrifter om anmälan av resa utomlands och om utländska besök.[217] Föreskriften beskriver rutiner för anmälningsskyldighet av utländska besök samt åklagares skyldighet att anmäla utlandsresor som företas i tjänsten.

Enligt riksåklagaren, chefen för riksenheten mot korruption samt rikspolischefen finns det inte några så kallade karrensbestämmelser avseende anställning före eller efter tjänstgöring som åklagare eller polis.[218] I den utsträckning tidigare utfört arbete i annan anställning kan tänkas äventyra en åklagares eller polis opartiskhet finns jävsbestämmelserna för att förhindra olämplig befattning med ärenden.

Det finns som tidigare nämnts inte några särskilda bestämmelser enligt vilka åklagare och poliser måste deklarera sina tillgångar, annat än den privata skattedeklaration som åligger dem. För de fall en offentligt anställd underlåter att anmäla bisysslor på påbjudet sätt föreskriver lagen om offentlig anställning disciplinansvar och påföljder som varning och löneavdrag.[219]

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning säkerställs de brottsbekämpande myndigheternas integritet i praktiken?

Poäng: 75

Riksåklagaren är av uppfattningen att gällande regelverk är effektivt och säkerställer att åklagare agerar på ett etiskt korrekt sätt i sin verksamhet.[220] Inte minst, menar han, vittnar de fåtal disciplinärenden och anmälningar som årligen riktas mot åklagare om detta. Han framhåller vidare att lagstiftningen är sträng och att den särskilda riksenheten för polismål, som utreder brott av bland andra åklagare, fungerar väl. Därutöver finns givetvis möjligheten att anmäla individuella åklagare till JO.

Av JO:s senaste ämbetsberättelse framgår bland annat att ombudsmännen under aktuellt år avgjorde sex inspektions- och övriga initiativärenden avseende åklagarväsendet där samtliga resulterade i så kallad erinran eller annan kritik, alltså avgjordes inget sådant ärende utan kritik eller att det resulterade i åtal. Vad gäller de 326 klagomålsärenden avseende åklagarväsendet som avgjordes avvisades, eller avgjordes utan särskild utredning, 127 ärenden; 162 avgjordes efter utredning men föranledde ingen kritik; 33 avgöranden föranledde erinran eller kritik; tre ärenden ledde till förundersökning och inget åtal väcktes.[221]

Uppfattningen om gällande regelverks effektivitet avseende åklagare delas av en akademisk expert som menar att Åklagarmyndigheten kännetecknas av professionalism och varsamhet i etiska spörsmål.[222] Chefen för riksenheten mot korruption menar att det inom Åklagarmyndigheten finns en kultur av

att väldigt noggrant följa gällande regelverk, inte minst de bestämmelser som syftar till att upprätthålla myndighetens opartiskhet och integritet.[223]

En liknande synpunkt framförs av rikspolischefen avseende den polisiära verksamheten.[224] Han menar att korruptionen inom polisen är synnerligen begränsad och att den svenska statsförvaltningskulturen gör att gällande bestämmelser inte särskilt ofta behöver prövas. Riksdagens ombudsmäns ärendestatistik ger viss indikation härom. Av JO:s senaste ämbetsberättelse framgår bland annat att ombudsmännen under aktuellt år avgjorde femton inspektions- och övriga initiativärenden avseende polisväsendet där fjorton resulterade i erinran eller annan kritik och ett ärende avgjordes utan kritik, det vill säga att inget sådant ärende resulterade i åtal. Vad gäller de 730 klagomålsärenden avseende polisväsendet som avgjordes avvisades, eller avgjordes utan särskild utredning, 293 ärenden; 361 avgjordes efter utredning men föranledde ingen kritik; 57 avgöranden föranledde erinran eller kritik; och två åtal väcktes.[225]

Uppfattningen om gällande regelverks effektivitet avseende åklagare delas av en akademisk expert som menar att Åklagarmyndigheten kännetecknas av professionalism och varsamhet i etiska spörsmål. Chefen för riksenheten mot korruption menar att det inom Åklagarmyndigheten finns en kultur av att väldigt noggrant följa gällande regelverk, inte minst de bestämmelser som syftar till att upprätthålla myndighetens opartiskhet och integritet.
En liknande synpunkt framförs av rikspolischefen avseende den polisiära verksamheten. Han menar att korruptionen inom polisen är synnerligen begränsad och att den svenska statsförvaltningskulturen gör att gällande bestämmelser inte särskilt ofta behöver prövas. Riksdagens ombudsmäns ärendestatistik ger viss indikation härom. Av JO:s senaste ämbetsberättelse framgår bland annat att ombudsmännen under aktuellt år avgjorde femton inspektions- och övriga initiativärenden avseende polisväsendet där fjorton resulterade i erinran eller annan kritik och ett ärende avgjordes utan kritik, det vill säga att inget sådant ärende resulterade i åtal. Vad gäller de 730 klagomålsärenden avseende polisväsendet som avgjordes avvisades, eller avgjordes utan särskild utredning, 293 ärenden; 361 avgjordes efter utredning men föranledde ingen kritik; 57 avgöranden föranledde erinran eller kritik; och två åtal väcktes.

Riksåklagaren anger att åklagare under den grundutbildning som leder till anställning som kammaråklagare informeras om befintliga integritetsmekanismer.[226] Därutöver får man särskild utbildning i bemötandefrågor och hur man bör agera i rätten mot såväl brottsoffer som misstänkta. Efter grundutbildningen erbjuder myndigheten vidareutbildning för kammaråklagare i form av kursverksamhet, bland annat om integritetsfrågor. Enligt riksåklagaren är ett riktmärke att varje åklagare bör vidareutbildas i denna form under fyra till fem arbetsdagar per år. En akademisk expert framhåller i denna del att det inom Åklagarmyndigheten finns ett genomtänkt program för vidareutbildning och att detta resulterar i goda kunskaper om viktiga integritetshänsyn.[227]

Rikspolischefen uppger att integritetsfrågor ingår i polisutbildningen och att de poängteras och uppmärksammas i olika sammanhang alltigenom den polisiära karriären.[228] En akademisk expert kommenterar att polisväsendet på senare år har utökat utbytet med akademien och att olika samhällsvetenskapliga experter fått ökat utrymme i de studier polisen genomför.[229] Han nämner också att han tycker att Brottsförebyggande rådet, vars publikationer och utvärderingar fungerar som beslutsunderlag inom kriminalpolitiken och rättsväsendet, uppmärksammas inom polisen och sprider information om rättssäkerhet och integritetshänsyn.

DE BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETERNAS ROLL, KORRUPTIONSBEKÄMPNING

I vilken utsträckning utreder de brottsbekämpande myndigheterna korruptionsbrott?

Poäng: 75

En akademisk expert uppger att det mot bakgrund av existerande forskning är svårt att med exakthet säga något om omfattningen av korruption i Sverige.[230] Detta gör att det enligt honom är vanskligt att utvärdera hur framgångsrika polis och åklagare är i förhållande till den korruption som finns totalt sett. En annan sak är givetvis att titta på den brottslighet som faktiskt anmäls.

Enligt uppgift inkom 687 brottsmisstankar, det vill säga påståenden om brott, till riksenheten mot korruption under de från juni 2011 föregående tolv månaderna.[231] Detta motsvarar en tydlig ökning från de 553 brottsmisstankar som inkom under motsvarande tidsperiod åren 2009/2010, och de 263 som inkom 2008/2009. Av tabellen nedan framgår dock att antalet inkomna ärenden inte har ökat i samma utsträckning.[232]

År	Inkomna ärenden	Avslutade	Förundersökning inledd	Förundersökning nedlagd	Åtalsbeslut	Antal åtalade personer	Dom TR/HR	Laga kraft	Strafföreläggande
2003 fr.o.m. 1/7	54	5	17	1	2	4	0	0	0
2004	73	60	32	14	7	18	5	2	1
2005	103	77	65	29	23	139	14	9	1
2006	88	94	50	35	20	46	26	11	0
2007	110	95	52	37	12	37	23	19	0
2008	93	95	65	51	16	27	24	19	1
2009	93	111	49	46	19	23	25	19	1
2010	109	105	31	31	17	28	13	19	1
2011 t.o.m. 13/6	41	112	9	13	7	15	6	1	6
Totalt	**764**	**695**	**370**	**257**	**123**	**337**	**136**	**99**	**11**

I Åklagarmyndighetens sammantagna verksamhet under vart och ett av de tre senaste åren har andelen brottsmisstankar som lett till lagföring[233] varit cirka 60 procent.[234] Denna procentsats varierar dock kraftigt mellan olika ärendetyper. För till exempel narkotikabrott var andelen cirka 78 procent under tidsperioden medan den för ekobrott var 43 procent år 2008, 27 procent år 2009 och 28 procent år 2010.[235] Den senare ärendetypen erbjuder rimligen en mer rättvisande jämförelse om man vill analysera riksenheten mot korruptions handläggning, men även den jämförelsen haltar, då bevisläget generellt sett inte är likvärdigt. Därtill kommer den omständigheten att riksenheten fokuserar på ärenden av principiell betydelse vars utgång generellt sett är mer oviss. Av tabellen framgår emellertid att 28 personer lagfördes av riksenheten mot korruption år 2008, 24 år 2009 och 29 år 2010, vilket ger resultatet att andelen brottsmisstankar som har lett till lagföring i vart fall är betydligt lägre än bland ekobrotten.[236] Ett annat resultat är att andelen över tid går ner.[237]

Någon översiktlig statistik över antalet domar som har resulterat i bifall respektive ogillande finns inte men en manuell räkning vid riksenheten mot korruption visade att under de från juni 2011 föregående tolv månaderna meddelades 14 domar varv 12 resulterade i bifall.[238]

Någon översiktlig statistik över antalet domar som har resulterat i bifall respektive ogillande finns inte men en manuell räkning vid riksenheten mot korruption visade att under de från juni 2011 föregående tolv månaderna meddelades 14 domar varv 12 resulterade i bifall.

Riksåklagaren menar att lagstiftningen avseende mutbrott är slagkraftig i det att åklagare inte behöver styrka att en specifik gåva har påverkat ett specifikt beslut, utan det räcker med att det bevisas att gåvan utgör en otillbörlig belöning.[239] Han menar att det kan finnas enskilda delar i den korruptionsrelaterade brottskatalogen som behöver förbättras. Som ett exempel nämner han att den personkrets som träffas av lagstiftningen redan har vidgats mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden och att den eventuellt bör vidgas ytterligare.

Riksåklagaren framhåller slutligen att om man använder begreppet korruption i vid bemärkelse kan man diskutera huruvida lagstiftningen täcker gärningar som inte innefattar direkta belöningar men likväl intuitivt förefaller korrupta, och nämner i det sammanhanget avsaknaden av dels karensbestämmelser, dels bestämmelser om finansieringen av politiska partier.

Chefen för riksenheten mot korruption, som även deltog som expert i den nyligen avslutade statliga utredningen om mutor,[240] framhåller att en av utredningens viktigare uppslag är förslaget om det nya brottet ”vårdslös finansiering av muta”.[241] En akademisk expert framhåller att förslaget svarar mot det uppmärksammade problemet att en person som överlämnar pengar till någon utan att kontrollera vad de ska användas till, och som sedan används som muta, inte utan vidare omfattas av nuvarande lagstiftning.[242] Han tycker dock generellt att den nuvarande regleringen är ganska långtgående och även inrymmer handlingar som ligger ganska långt ifrån det verkliga mutbrottet.

I fråga om andra juridiska verktyg tycker chefen för riksenheten mot korruption att det straffvärde om minst två års fängelse som för närvarande krävs för att få använda avlyssning[243] är något högt i förhållande till korruptionsrelaterad brottslighet.[244] Detta då brottsligheten sällan kommer upp i den straffvärdesnivån och bevisläget ofta är svårt eftersom brottsligheten som regel sker utan någon tydlig målsägande eller annan person som har intresse

av att berätta vad som har hänt. En akademisk expert påpekar att den kriminalpolitiska debatten inte sällan fokuserar på vilka resurser och åtgärder som behövs för att lösa ett visst problem snarare än vad som är rimligt att göra, och att det i frågan om avlyssning finns motstående intressen som bör beaktas.[245] Han framhåller att även om en viss aningslöshet om korruptionens utbredning länge har förhärskat bör vi undvika att låta det nyfunna intresset resultera i hastiga åtgärder på dåligt underlag.

Vad gäller de utredningstekniska resurserna för att lagföra korruptionsrelaterad brottslighet framför riksåklagaren att man vid riksenheten mot korruption har en resurs med specialiserade åklagare och ekonomer som senast i år har fått förstärkt budget.[246] Stötestenen har varit, som han ser det, tillgången till polisresurser för genomförande av praktiska utredningsåtgärder. Han tycker därför att det är positivt att beslut har fattats under våren om inrättandet av en ny specialenhet hos rikskriminalpolisen. Specialenheten har tilldelats ansvar att utreda mutbrott och bestickning över hela landet, och ska jobba nära Åklagarmyndighetens riksenhet mot korruption. Enligt uppgift ska polisens nya enhet bestå av cirka 30 anställda, vilket bekräftas av rikspolischefen, som även uppger att man för närvarande planerar utbildningsinsatser för den nya enheten.[247]

Chefen för riksenheten mot korruption delar riksåklagarens uppfattning vad gäller behovet av polisresurser.[248] Han berättar att justitiekanslern, efter anmälan från en organisation, för en tid sedan granskade om det på ett allmänt plan finns problem med bristande resurser i internationella korruptionsutredningar.[249] I justitiekanslerns efterföljande beslut gjordes vissa uttalanden om de polisiära utredningsresurserna och skäligheten i att dessa, likt vad som är fallet inom Åklagarmyndigheten, centraliseras på nationell nivå, vilket alltså blir fallet när rikskriminalpolisens nya specialenhet är operativ. Det är givetvis för tidigt att sia om specialenhetens inverkan på korruptionsutredningarna i landet och dess framtida verksamhet ligger givetvis inte till grund för bedömningen av denna indikator, därav poängavdraget.

NOTER

1. Ekobrottsmyndigheten (EBM) är en svensk statlig förvaltningsmyndighet som bekämpar och förebygger ekonomisk brottslighet. Myndigheten ansvarar för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. EBM ansvarar dessutom för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i landet. Myndigheten sorterar under Justitiedepartementet, se förordning (2007:972) med instruktion för ekobrottsmyndigheten 1 §.
2. I denna del, vilket kommer att framgå, har polisen emellertid gjort vissa strukturella förändringar. Det är likafullt för tidigt att utvärdera dessa inom ramen för denna studie.
3. Den övergripande poängen är ett enkelt medelvärde av de tre dimensionerna kapacitet, styrning och roll. Värdena på dimensionerna motsvarar på samma sätt ett enkelt medelvärde av de motsvarande indikatorbetygen.
4. Dessförinnan fanns såväl lokala som regionala åklagarmyndigheter. Det bör i sammanhanget också påpekas att såväl riksdagens ombudsmän (JO) som justitiekanslern (JK) är särskilda åklagare utanför åklagarmyndigheten.
5. Åklagarmyndigheten beslutar om inrättande, upphörande och lokalisering av åklagarkammare, se förordning (2007:971) med instruktion för åklagarmyndigheten 6 §.
6. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
7. Se Dagens Nyheter, ” Offren larmar – men ingen kommer”, 19 september 2011.
8. Se förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.
9. Se Brottsförebyggande rådet, Handläggningstider i rättskedjan – Resultat för några centrala brott, Rapport 2011:3.
10. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
11. Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2010-2013 - Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården, 2010.
12. Åklagarmyndigheten, Budgetunderlag 2011-20131 mars 2010, dnr ÅM-A 2010/0331.
13. Se regeringsbeslut av den 16 december 2010, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Åklagarmyndigheten, I:54, s. 6. Se även proposition 2010:11:1, Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 04.
14. Se regeringsbeslut av den 21 december 2009, Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Åklagarmyndigheten, I:8, s. 5.
15. Se regeringsbeslut av den 18 december 2009, Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Åklagarmyndigheten, I:18, s. 6.
16. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
17. Se www.aklagare.se (besökt 15 juni 2011).
18. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
19. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
20. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
21. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
22. Se regeringsbeslut av den 26 november 2009, Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, I:14, s. 7. Anslaget var till en början 17 484 725 000 kr för budgetåret 2009. Se regeringsbeslut av den 19 mars 2009, Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, 8, s. 7.

23. Se regeringsbeslut av den 21 december 2009, Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, I:7, s. 7.
24. Se regeringsbeslut av den 16 december 2010, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, I:52, s. 9.
25. 17 637 000 000 kr för budgetåret 2009, 19 585 000 000 kr för budgetåret 2010, samt 19 870 000 000 kr för budgetåret 2011. Se Rikspolisstyrelsen, controlleravdelningen, 14 februari 2008, Polisens budgetunderlag för 2009-2011, s. 4; Rikspolisstyrelsen, controlleravdelningen, 12 februari 2009, Polisens budgetunderlag för 2010-2012, s. 6. Rikspolisstyrelsen, ekonomiavdelningen, 17 februari 2010, Polisens budgetunderlag för 2011-2013, s. 5.
26. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
27. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
28. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
29. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
30. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
31. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
32. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
33. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
34. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
35. Se www.aklagare.se (besökt 15 juni 2011).
36. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
37. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
38. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
39. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
40. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
41. Se www.aklagare.se (besökt 15 juni 2011).
42. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011. Se även rikspolisstyrelsen, 2011-03-17, Slutredovisning av regeringens uppdrag (JU2009/2250/PO) till rikspolisstyrelsen att genomföra ett utvecklingsprojekt med målet att främja jämställdheten och den etniska och kulturella mångfalden inom polisen, dnr. HR-747-3504/09.
43. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
44. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
45. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
46. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
47. Regeringsformen (1974:152) 12 kap. 2 §.
48. Åklagarförordning (2004:1265) 17 §.
49. Åklagarförordning (2004:1265) 19-20 §§.
50. Se www.aklagare.se (besökt 17 juni 2011).
51. Åklagarförordning (2004:1265) 20 §.

52. Rättegångsbalk (1942:740) 7 kap. 1 §.
53. Åklagarförordning (2004:1265) 8 §.
54. Åklagarförordning (2004:1265) 15-16 §§.
55. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
56. Åklagarförordning (2004:1265) 15-20 §§.
57. Se regeringsformen (1974:152) 12 kap. 5 § 2 st. samt lag (1994:260) om offentlig anställning 4 §.
58. Förordning (2007:971) med instruktion för åklagarmyndigheten 8 §.
59. Förordning (2007:971) med instruktion för åklagarmyndigheten 10 §.
60. Rättegångsbalk (1942:740) 7 kap. 3 §.
61. Polisutbildningsförordning (1999:740) 2 §.
62. Polisutbildningsförordning (1999:740) 4 § 1 st.
63. Polisutbildningsförordning (1999:740) 4 § 2 st.
64. Se www.polisen.se (besökt 17 juni 2011).
65. Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 18 §.
66. Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 29 §.
67. Polisförordning (1998:1558) 6 kap. 1-2 §§.
68. Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 27 a §.
69. Polisförordning (1998:1558) 6 kap. 2 § 2 st.
70. Polisförordning (1998:1558) 6 kap. 5 §.
71. Polisförordning (1998:1558) 6 kap. 6 §.
72. Se regeringsformen (1974:152) 12 kap. 5 § 2 st. samt lag (1994:260) om offentlig anställning 4 §.
73. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 3 §.
74. Regeringsformen (1974:152) 12 kap. 9 § 2 st.
75. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
76. Se www.regeringen.se (besökt 17 juni 2011).
77. Rättegångsbalk (1942:740) 7 kap. 5 §.
78. Lag (1994:260) om offentlig anställning 34 §.
79. Åklagarförordning (2004:1265) 23 §.
80. Se förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 25 a §.
81. Se Polisförordning (1998:1558) 6 kap. 13 §.
82. Polislag (1984:387) 7 a §.
83. Polisförordning (1998:1558) 14 §.
84. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
85. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
86. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för Riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
87. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
88. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
89. Statens ansvarsnämnd, 2011-02-22, Redogörelse för verksamheten år 2010 s. 4.
90. Statens ansvarsnämnd, 2011-02-22, Redogörelse för verksamheten år 2010 s. 4.
91. Statens ansvarsnämnd, 2011-02-22, Redogörelse för verksamheten år 2010 s. 5.

92. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
93. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
94. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
95. Se överåklagare Gunnar Stetler, Beslut av den 20 augusti 2008, åklagarmyndighetens diarienummer AM-107487-10.
96. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
97. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
98. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
99. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
100. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
101. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
102. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
103. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
104. Rikspolisstyrelsen, Nationella underrättelsecentret, NUC, inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottsligheten, redovisar: Lägesbild av den grova organiserade brottsligheten, NUC Rapport 2010:1b, s. 14.
105. Rikspolisstyrelsen, Nationella underrättelsecentret, NUC, inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottsligheten, redovisar: Lägesbild av den grova organiserade brottsligheten, NUC Rapport 2010:1b, ss. 14-15.
106. Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 1 §.
107. Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 2 §.
108. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
109. Förvaltningslag (1986:223) 4-5 §§.
110. Se Anna-Lena Dahlquist, Sekretess inom rättsväsendet, 2 u (Norstedts Juridik, 2007), s. 21.
111. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
112. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
113. Lag (1994:260) om offentlig anställning 7-7 d §§.
114. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 10 kap. 3-4 §§.
115. Se förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.
116. Se regeringsbeslut av den 16 december 2010, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende åklagarmyndigheten, I:54, ss. 1-4.
117. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för Riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
118. Se www.aklagare.se (besökt den 15 juni 2011).
119. Se förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 22 b §.
120. Se www.polisen.se (besökt den 16 juni 2011).
121. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.

122. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
123. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
124. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för Riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
125. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
126. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
127. Se Justitiedepartementet, Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet sedan år 1945: Betänkande av säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87.
128. Rättegångsbalk (1942:740) 20 kap. 6 §.
129. Se t.ex. Justitiedepartementet, Förvar: Slutbetänkande av förvarsutredningen, SOU 2011:17, s. 384.
130. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 3 §.
131. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 1 §.
132. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 18 §.
133. Förundersökningskungörelse (1947:948) 12 §.
134. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 18 §.
135. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 20 §.
136. Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 21 § 4 st. Se vidare åklagarmyndigheten: utvecklingscentrum Malmö, Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning, RättsPM 2008:4.
137. Se Justitiedepartementet, Målsägandebiträdet - ett aktivt stöd i rättsprocessen: Betänkande av utredningen om målsägandebiträde, SOU 2007:6, s. 199.
138. Förundersökningskungörelse (1947:948) 13 d §.
139. Förundersökningskungörelse (1947:948) 13 a §.
140. Förundersökningskungörelse (1947:948) 13 b §.
141. Förundersökningskungörelse (1947:948) 13 c §.
142. Förundersökningskungörelse (1947:948) 14 § 1-2 st.
143. Rättegångsbalk (1942:740) 45 kap. 1 §.
144. Rättegångsbalk (1942:740) 45 kap. 4 §.
145. Rättegångsbalk (1942:740) 45 kap. 7 §.
146. Rättegångsbalk (1942:740) 45 kap. 9 §.
147. Rättegångsbalk (1942:740) 47 kap. 1 §.
148. Se brottsbalk (1962:700) 5 kap. 5 §.
149. Rättegångsbalk (1942:740) 47 kap.
150. Rättegångsbalk (1942:740) 47 kap. 6 §.
151. Se JO:s beslut av den 14 mars 2002, Anmälan mot åklagare vid Åklagarmyndigheten i Stockholm avseende handläggningen av en förundersökning m.m., dnr 1245:2000.
152. Rättegångsbalk (1942:740) 7 kap. 5 §.
153. Se www.aklagare.se (besökt 15 juni 2011). "Om en begäran om överprövning kommer in till en åklagarkammare, ska först den åklagare som fattat beslut i målet bedöma om nya omständigheter i ärendet har kommit fram. Om nya omständigheter åberopas ska åklagaren omprova sitt eget beslut. Om denna omprövning inte leder till någon ändring av det tidigare beslutet ska ärendet lämnas över till Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum. Detsamma gäller om det inte finns några nya omständigheter att beakta i ärendet.

På utvecklingscentrum granskas ärendet av överåklagaren, denne kan sedan fatta beslut t.ex. om att en nedlagd förundersökning återupptas eller att vissa utredningsåtgärder vidtas. Ärendet skickas tillbaka till samma åklagarkammare, men får en annan handläggare. Även beslut fattade av utvecklingscentrum kan överprövas, ärendet handläggs då på riksåklagarens kansli." Se även åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn: Rapport av åklagarmyndighetens tillsynsutredning, 2010-10-01, ss. 44-48.

154. Riksåklagarens cirkulär med anvisningar för handläggningen av överprövningsärenden, RÅC I:108, samt ett betänkande från Justitiedepartementet, DsJu 1983:19, som behandlar riksåklagaren och dennes kansli.
155. Se regeringsformen (1974:152) 13 kap. 6 §.
156. Se förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, 15 § 2 st.
157. Se Justitiedepartementet, Pressmeddelande av den 2 juli 2010, Ny hantering av polisens interna utredningar; samt proposition 2010:11:1, Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 04, s. 19. Se även generellt förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. 3, 5, 7-9 §§.
158. Se åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010.
159. Åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2006:12, Åklagarmyndighetens föreskrifter om handläggningen av ärenden om brott av åklagare och domare m.m., 15 §.
160. Se Åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2010:8, Åklagarmyndighetens föreskrifter om ändring i åklagarmyndighetens föreskrifter (ÅFS 2005:5) om åklagarkamrarnas lokalisering och verksamhetsområden, bilaga 3.
161. Förordning (2007:971) med instruktion för åklagarmyndigheten, samt åklagarförordning (2004:1265).
162. Se t.ex. proposition 2010/11:1, Budgetproposition för 2011, s. 273.
163. Se regeringsbeslut av den 16 december 2010, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Åklagarmyndigheten, I:54.
164. Åklagarmyndigheten, Verksamhetsplan 2011, 2011-02-22.
165. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
166. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
167. Åklagarmyndigheten, Årsredovisning 2010, s. 18.
168. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
169. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
170. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
171. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
172. Se brottsförebyggande rådets rapporter Rättsväsendets kapacitetsbehov: Centrala prognoser för polisen, åklagarmyndigheten, domstolsverket och kriminalvården avseende åren 2009-2012 (s. 42), 2010-2013 (s. 30) respektive 2011-2014 (s. 31). Domstolsverkets framtagna dokument Domstolsstatistik 2010 innehåller ingen särskild statistik över enskilda åtal.
173. Åklagarmyndigheten, Årsredovisning 2010, s. 27.
174. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
175. Åklagarmyndigheten, Årsredovisning 2010, s. 5.
176. Se åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2007:5, Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning vid Åklagarmyndigheten av pågående förundersökningar.

177. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
178. Rikspolisstyrelsen: Enheten för inspektionsverksamhet, Ärendebalanser i utredningsverksamheten: Inspektionsrapport 2010:5.
179. Justitieombudsmannens beslut av den 16 februari 2010, Kritik mot polismyndigheten i Stockholms län för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid bedrägerirotel Syd, dnr. 2576-2009.
180. Justitieombudsmannens beslut av den 8 september 2008, Kritik mot polismyndigheten i Skåne och åklagare vid åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Helsingborg, för långsam handläggning av kriminalärenden där den misstänkta och/eller målsäganden är under 18 år, dnr. 2935-2007.
181. Riksrevisionen, Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process, RiR 2009:12.
182. Se även Rikspolisstyrelsen: Enheten för inspektionsverksamhet, Polisens hantering av ungdomsverksamhet: Inspektionsrapport 2009:2; samt Rikspolisstyrelsen: Agnes Alm, Utvärdering av den nationella ungdomssatsningen 2009– 2010, dnr. POA -100-1208/09.
183. Brottsförebyggande rådet, Handläggningstider i rättskedjan: Resultat för några centrala brott, Rapport 2011:3, s. 10.
184. Brottsförebyggande rådet, Handläggningstider i rättskedjan: Resultat för några centrala brott, Rapport 2011:3, s. 9.
185. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
186. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
187. Brottsförebyggande rådet, Otillåten påverkan mot åklagare och domare, Rapport 2009:13, s. 47.
188. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
189. Riksenheten för polismål har jurisdiktion enligt vad som framgår av åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2010:8, Åklagarmyndighetens föreskrifter om ändring i åklagarmyndighetens föreskrifter (ÅFS 2005:5) om åklagarkamrarnas lokalisering och verksamhetsområden, bilaga 3.
190. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 6.
191. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 6.
192. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 9.
193. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 7.
194. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 8.
195. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 11. I de fall dom under 2010 har meddelats av både tingsrätt och högre instans har endast det senare avgörandet räknats.
196. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 12.
197. Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, Årsrapport 2010, s. 13.
198. Rolf Granér et al, Anmälningar mot polisen – en kartläggning, Linnæus University studies in policing, 2011, s. 113.
199. Se Justitiedepartementet, Summa summarum - en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?: Internutredningsutredningen, SOU 2007:5, s. 261. Se även professor Dennis Töllborgs utredning för Polismyndigheten i Västra Götaland om handläggningen av anmälningar mot polismän, Delrapport: En man i grön hatt, eller Ämbetsmannahederligheten åter, publicerad 2010-08-13; samt slutrapporten Uppdraget! En utredning beställd av Polismyndigheten i Västra Götaland, 2010-12-15.

200. JO, Inspektion vid Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål (Malmö), och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen, den 1-3 december 2010, dnr 6824-2010.
201. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
202. Polisförordning (1998:1558) 4 kap.
203. Polisförordning (1998:1558) 4 kap. 1 §.
204. Polisförordning (1998:1558) 4 kap. 10 §.
205. Se lag (1994:260) om offentlig anställning.
206. Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 7 §.
207. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 2 §.
208. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 1 §.
209. Brottsbalk (1962:700) 10 kap. 5 §.
210. Se generellt justitiedepartementet, Mutbrott: Betänkande av utredningen om mutor, SOU 2010:38.
211. Rättegångsbalk (1942:740) 7 kap. 6 §.
212. Rättegångsbalk (1942:740) 7 kap. 6 §.
213. Rättegångsbalk (1942:740) 4 kap. 13 §.
214. Se även Per Olof Ekelöf & Henrik Edelstam, Rättegång, första häftet, 8 u (Norstedts Juridik, 2002).
215. Lag (1994:260) om offentlig anställning, 7-7 d §§.
216. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
217. Åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2005:20, Åklagarmyndighetens föreskrifter om anmälan av resa utomlands och om utländska besök.
218. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
219. Lag (1994:260) om offentlig anställning, 15 §.
220. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
221. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2010/11:JO1, ss. 657-658.
222. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
223. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för Riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
224. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
225. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2010/11:JO1, ss. 657-658.
226. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
227. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
228. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
229. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011.
230. Professor Janne Flyghed, verksam vid kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Intervju med författaren den 7 juni 2011. Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Korruptionens struktur i Sverige – "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk, Rapport 2007:21.
231. Chefsadministratör Susanne Kullengård vid riksenheten mot korruption. Email-korrespondens med författaren den 13 juni 2011.

232. Framtagen av chefsadministratör Susanne Kullengård vid riksenheten mot korruption den 13 juni 2011 på begäran av författaren.
233. Med lagföring avses åtalsunderlåtelser, åtal och strafföreläggande. I tabellen ovan finns ingen uppgift om antalet åtalsunderlåtelser, vilket ter sig naturligt om man betänker den typ av förhållandevis allvarlig brottslighet Riksenheten mot korruption handlägger. Åklagares möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse begränsas nämligen till de fall han eller hon t.ex. kan anta att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, se Rättegångsbalk (1942:740) 20 kap. 7 § 1 st. 1 p.
234. Åklagarmyndigheten, Årsredovisning 2010, s. 8.
235. Åklagarmyndigheten, Årsredovisning 2010, s. 14.
236. Eftersom befintlig statistik avseende brottsmisstankar inte avser samma tidsperioder som statistiken avseende lagföring kan några exakta uträkningar inte göras. Trenden är emellertid tydlig. För att ta ett exempel var antalet brottsmisstankarna 553 under perioden 2009 till 2010 och antalet lagförda personer 24 under året 2009, vilket ger ett approximativt andelstal om cirka 4,3 procent.
237. Det bör här nämnas att en mer insiktsfull analys och utvärdering av andelstalen, utöver ett mer fullödigt och användbart dataset, nog skulle behöva komparativa studier av andra rättssystem. Detta har dock inom ramen för förevarande analys inte varit möjligt.
238. Chefsadministratör Susanne Kullengård vid riksenheten mot korruption. Email-korrespondens med författaren den 13 juni 2011.
239. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
240. Se Justitiedepartementet, Mutbrott: Betänkande av utredningen om mutor, SOU 2010:38.
241. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
242. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
243. Brottsbalk (1962:700) 27 kap. 18 § 2 st. 1 p.
244. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
245. Professor Petter Asp, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap, verksam vid Stockholms universitet. Intervju med författaren den 12 maj 2011.
246. Riksåklagaren Anders Perklev. Intervju med författaren den 3 maj 2011.
247. Rikspolischefen Bengt Svenson. Intervju med författaren den 10 maj 2011.
248. Överåklagare Gunnar Stetler, chef för riksenheten mot korruption. Intervju med författaren den 6 maj 2011.
249. Justitiekanslers beslut av den 28 april 2010, Vissa uttalanden om vikten av att de polisiära resurserna i korruptionsutredningar är sådana att brottsbekämpningen blir effektiv och att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden på området, dnr. 4134-09-21.

VALADMINISTRATION

10. VALADMINISTRATION

Erik Karlsson

SAMMANFATTNING

Valmyndigheten är en viktig aktör i det svenska valsystemet. Den är inte hierarkiskt överordnad andra regionala och lokala valmyndigheter utan har en samordnande funktion. I bedömningen studeras också roll, ansvar och tillämpning för Valprövningsnämnden, som bland annat prövar överklagande av beslut som rör val.

Bedömningen är att både Valnämnden och Valprövningsnämnden fungerar mycket tillfredsställande. I rapporten anmärks bristande beredskap, i första hand när det gäller Valprövningsnämnden, inför den omfattande överklagandeprocessen efter de senaste valen 2010. I det sammanhanget bör emellertid påpekas att processens omfattning var oförutsedd mot bakgrund av tidigare erfarenheter. I den mån kritiska röster höjdes avseende valadministrationens integritet efter denna överklagandeprocess, riktades den kritiken dessutom i första hand mot lokala och regionala valmyndigheter, det vill säga inte mot Valmyndigheten. Slutligen resulterar avsaknaden av regelverk för partifinansiering i låg poäng för indikatorn om reglering av valrörelsen.

I tabellen nedan redovisas de indikatorpoäng som sammanfattar bedömningen av Valmyndigheten när det gäller kapacitet, styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Resten av avsnittet ägnas åt att presentera den kvalitativa bedömningen av varje indikator.

Valdministration[1] Övergripande poäng för pelaren: 85/100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 92 / 100	Resurser	*	75
	Oberoende	100	100
Styrning 100 / 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	100	75
	Integritets-mekanismer	100	100
Roll 63 / 100	Reglering av valrörelse	25	
	Valadministration	100	

*Resurser (lagstiftning) ingår inte i bedömningen av pelaren valadministration.

STRUKTUR OCH ORGANISATION

Sverige har ett decentraliserat[2] valsystem med tre nivåer som består av Valmyndigheten på nationell nivå, 21 länsstyrelser på regional nivå och 290 valnämnder på kommunal nivå.[3]

Valmyndigheten inrättades den 1 juli 2001 och ersatte då Riksskatteverket som den statliga myndigheten med ansvar för valen.[4] Valmyndigheten är formellt inplacerad under Justitiedepartementet ”[...] men utgör en oberoende statlig myndighet i sin hantering av enskilda ärenden och i tillämpningen av relevanta lagar och bestämmelser,”[5] Det övergripande målet för Valmyndigheten är att förbereda och genomföra allmänna val och folkomröstningar på ett sätt som möjliggör demokratisk insyn och medborgarinflytande och som ger legitimitet åt valresultaten.[6]

Valmyndigheten är en central valmyndighet[7] och i den kapaciteten ansvarar myndigheten för att planera och samordna genomförandet av val[8] och folkomröstningar.[9] Mer specifikt fördelar Valmyndigheten, på basis av valresultaten, platserna i riksdagen liksom de 18 svenska platserna i Europaparlamentet mellan partierna samt utser ledamöterna. Myndigheten utvecklar och lämnar IT-stöd till de datoriserade delarna av valsystemet, tillkännager de preliminära och slutgiltiga resultaten på internet, informerar allmänheten om när, var och hur röstandet ska ske samt utarbetar manualer och utbildning som ledning för länsstyrelser och valnämnder samt är ansvarig för framtagande av röstlängder, röstkort, valsedlar, kuvert, blanketter med mera för användning vid valen.[10]

Valmyndighetens högsta beslutande organ är dess nämnd som består av en ordförande, en vice ordförande och tre övriga ledamöter. För de tre övriga ledamöterna ska det finnas ersättare.[11] Nämnden är beslutsför när ordförande och åtminstone två andra ledamöter är närvarande.[12] Frågor av större vikt ska emellertid, om möjligt, behandlas med alla ledamöter närvarande.[13] Nämndens formella befogenheter anges i vallagen.[14]

Valmyndighetens operativa verksamhet utförs av Valmyndighetens kansli, som för närvarande består av 13 anställda och leds av en kanslichef. I arbetsordningen för Valmyndigheten redovisas kanslichefens olika ansvarsområden och de frågor, utan principiell betydelse, som han eller hon kan besluta om för Valmyndighetens räkning.[15] Utöver dessa beslut bemyndigas kanslichefen i arbetsordningen också att besluta i brådskande ärenden om beslut inte kan fattas av nämnden i tid. Sådana beslut ska därefter rapporteras till nämnden.[16]

Länsstyrelser, vilka fungerar som regionala valmyndigheter, beslutar om valdistrikt och svarar för den slutliga rösträkningen i alla val. De tillkännager också resultaten i valen till landstings- och kommunalfullmäktige.

Valnämnder, som tjänstgör som lokala valmyndigheter, utser röstmottagare, ser till att det finns röstningslokaler i varje kommun och har det fulla ansvaret för förtidsröstningen där. Valnämnderna svarar också för den preliminära räkningen av röster, dels på valdagen, dels på onsdagen i veckan efter valdagen. De enskilda kommunerna svarar för kostnaderna för röstmottagare och röstningslokaler. Enligt en seniorhandläggare vid Valmyndigheten[17] mottar kommunerna statliga anslag för att finansiera förtidsröstning.[18]

Valprövningsnämnden prövar, som högsta instans, överklaganden av beslut som rör val.[19] Den utses av riksdagen och är ansvarig inför denna.

UTVÄRDERING

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har valadministrationen tillräckliga resurser för att nå sina mål i praktiken?

Poäng: 75

Enligt kanslichefen vid Valmyndigheten[20] (i fortsättningen ”kanslichefen”) är anslagen till Valmyndigheten i statsbudgeten vanligtvis tillräckliga för att Valmyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.[21] Anslagen överförs all-

tid i tid och ökar vanligen under valår då Valmyndigheten har särskilt hög arbetsbelastning.[22] I en fallstudie från 2006 konstaterades att Valmyndigheten normalt får den budget den begär.[23]

Ett spörsmål som tas upp i Valmyndighetens senaste årsredovisning är att det kunde vara önskvärt för Valmyndigheten att anställa några fler personer för att minska sårbarheten om oväntad sjukfrånvaro, föräldraledighet och liknande, skulle sammanfalla med ett val.[24] Kanslichefen anser att detta inte ska ses som en kommentar om Valmyndighetens allmänna förmåga att utföra sina uppgifter under normala förutsättningar, utan bara som en hemställan om att stärka beredskapen för extraordinära omständigheter.[25]

Ett annat spörsmål som tas upp i årsredovisningen rör Valmyndighetens beroende av externa konsulter för teknisk expertis.[26] Kanslichefen anser att Valmyndigheten kunde bli bättre på att upphandla sådana konsulttjänster om den erhöll mer intern kompetens om tekniska frågor.[27]

Kanslichefen är nöjd med den övergripande kompetensnivån och erfarenheten hos Valmyndighetens personal.[28] Även om inte alla anställda vid Valmyndigheten har universitetsexamen så har många omfattande erfarenhet av att arbeta med val.[29] Sådan professionell erfarenhet är värdefull för Valmyndigheten, vars ansvarsområden är mycket specialiserade och svåra att lära sig enbart genom att studera lagar och förordningar.[30] Enligt kanslichefen är den heltidsanställda personalen jämställd vad gäller kön. Personalen varierar även i åldrar.[31]

Kanslichefen betonar att Valmyndigheten iakttar tillämpliga regler och bestämmelser avseende arkivfrågor och att myndigheten för närvarande har en konsult anställd som rådgivare i sådana frågor.[32]

En akademisk expert som följt Valmyndighetens arbete och som för närvarande tjänstgör som ersättare i Valmyndighetens nämnd, bekräftar det mesta av informationen kanslichefen har lämnat i detta avseende.[33] Hon framhåller att Valmyndigheten är ett litet och högt specialiserat organ med erfaren personal.[34] Hon berättar att anslagen till valadministrationen är tillräckliga för att val ska kunna genomföras på ett korrekt sätt och att man har tillräckliga operationella strukturer, utrustning och hjälpmedel till sitt förfogande. Experten konstaterar att den nuvarande kanslichefen har lagt ner mycket arbete på att säkerställa Valmyndighetens långsiktiga kompetens.[35]

Ordförande i Valprövningsnämnden (nedan ”ordföranden”)[36] förklarade att det inte finns något särskilt anslag i statsbudgeten för Valprövningsnämn-

den.[37] I stället mottar nämnden, efter hemställan till riksdagen, de medel den behöver för att fullgöra sina uppgifter. Ordföranden anser inte att budgeten eller tilldelningen av medel har varit ett problem och nämner att Valprövningsnämndens kostnader dras från budgetanslaget till riksdagen.[38] Riksdagen tillhandahåller kontorslokaler till Valprövningsnämnden och ställer en byrådirektör, som tjänstgör som Valprövningsnämndens sekreterare, till dess förfogande. Den nuvarande sekreteraren har fast anställning i konstitutionsutskottet.

Valprövningsnämnden har ingen heltidsanställd personal utan förordnar i stället ett antal föredraganden, ofta domare eller högre tjänstemän från riksdagskommittéernas kanslier, vilka bistår Valprövningsnämnden när den sammanträder.[39] Valprövningsnämnden har för närvarande fyra sådana föredraganden.

Enligt ordföranden har Valprövningsnämnden vanligtvis inte några problem att rekrytera föredraganden, dock uppstod vissa problem i samband med de många överklaganden som inlämnades efter 2010 års val då nämnden plötsligt behövde fler föredraganden.[40] Hon tror emellertid inte att dessa problem väsentligt bidrog till den tid det tog för Valprövningsnämnden att pröva överklagandena, och hävdar att mycket mer betydelsefullt i det avseendet var de många utlåtanden och remisser som inhämtades från berörda parter, de formella tidsgränserna som reglerar överklagandeprocessen samt de höga krav på rättslig stringens som måste tillgodoses. Hon tror dock att Valprövningsnämnden skulle kunna bli bättre förberedd för överklagandeprocessen genom att i förväg säkerställa att kvalificerad personal finns till hands. I det sammanhanget nämnde hon också att 2010 års överklagandeprocess satte ovanligt stor press på Valmyndigheten, som var tvungen att avge ett stort antal yttranden, men att Valmyndigheten lyckligtvis kunde finna extra personal som kunde hjälpa till med arbetet.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är valadministrationen oberoende enligt lag?

Poäng: 100

Även om Valmyndigheten, som är en statlig myndighet, inte nämns i grundlagen, finns i vallagen[41] flera bestämmelser avsedda att fastställa Valmyndighetens befogenheter och reglera dess verksamhet. Vallagen innehåller bestämmelser om genomförandet av val till riksdagen, Europaparlamentet, landstings- och kommunfullmäktige.[42]

Regeringen utser ordförande, vice ordförande, tre andra ledamöter och tre ersättare till Valmyndighetens nämnd för en specifik tidsperiod.[43] Enligt den akademiska experten representerar två av de ordinarie ledamöterna i nämnden olika medborgarintressen.[44] Regeringen utser också kanslichefen, en statstjänsteman, för en specifik tidsperiod.[45] Kanslichefen anställer i sin tur andra statstjänstemän på grundval av meriter och kompetens.[46] Enligt kanslichefen gäller inga särskilda arbetsrättsliga regler och förordningar som skyddar personal vid Valmyndigheten från tillfällig avstängning eller uppsägning utöver de allmänna rättsliga ramarna som gäller för anställda i offentlig förvaltning.[47]

Regeringen utfärdar regleringsbrev varje år i vilket Valmyndigheten informeras om de övergripande målen, budgeten för det kommande året och vilka rapporter som Valmyndigheten ska sammanställa. Regeringen utfärdar också förordningar med instruktioner som gäller tills vidare. Den relevanta förordningen innehåller bestämmelser som till Valmyndigheten delegerar rätten att utfärda särskilda bestämmelser som krävs för att genomföra vissa lagar.[48]

Det finns inga särskilda regler som skyddar Valmyndigheten från otillbörlig politisk eller annan inblandning i dess arbete, annat än den allmänna klausulen i regeringsformen som hindrar offentliga myndigheter, inbegripet riksdagen, och lokala myndigheters beslutsfattande organ att bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett visst fall relaterat till myndighetsutövning mot en individ eller en lokal myndighet, eller relaterat till tillämpningen av lag.[49]

redovisas i detalj i Sveriges grundlag och i ett antal lagar.[50] I regeringsformen, en av fyra grundlagar som innehåller reglerna för Sveriges statsskick,[51] föreskrivs att riksdagen utser de sju ledamöterna i Valprövningsnämnden.[52] Valet av ledamöter sker efter nominering av riksdagens valberedning.[53] Valet till Valprövningsnämnden äger rum efter varje ordinarie val, så snart som valet vunnit laga kraft, och ledamöterna sitter till dess ett nytt val till Valprövningsnämnden äger rum.[54]

I regeringsformen anges också särskilt att ordföranden i Valprövningsnämnden, som väljs särskilt, ska vara eller ska ha varit ordinarie domare, och kan inte samtidigt vara ledamot av riksdagen. Liknande regler gäller för ersättaren för ordföranden.[55]

Med hänvisning till frågan om oberoende påpekar ordföranden att Valprövningsnämnden är en domstolsliknande myndighet som sorterar under riksdagen och som ägnar sig åt förvaltning. Den är därmed skyddad från otillbörlig

politisk inblandning.[56] I det sammanhanget påpekar hon att Valprövningsnämndens formella kompetens är reglerad och att Valprövningsnämnden i sin verksamhet omfattas av samma rättsliga ramar som andra domstolsliknande myndigheter.[57] Samtidigt verkar det inte finnas någon bestämmelse som särskilt tar upp Valprövningsnämndens oberoende, åtminstone inte på ett sätt som liknar situationen för domstolar[58] eller förvaltningsmyndigheter.[59]

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning fungerar valadministrationen på ett oberoende sätt i praktiken?

Poäng: 100

Kanslichefen anser att Valmyndigheten kan utföra sina uppgifter utan otillbörlig politisk eller annan inblandning, och att det råder stor medvetenhet bland Valmyndighetens anställda om sådana frågor.[60] Hon känner inte till något fall av otillbörlig politisk eller annan inblandning och kan inte ange genom vilka kanaler sådant inflytande skulle kunna göra sig gällande. Vidare känner hon inte till några offentliga politiska uttalanden som gjorts av personal från Valmyndigheten, eller anklagelser om att sådana förekommit. Ingen anställd har sagts upp eller på annat sätt skilts från sin tjänst under de senaste två till tre åren.

Kanslichefen bedömer att Valmyndigheten åtnjuter allmänhetens förtroende.[61] Även om Valmyndigheten mottog kritik efter valen 2010, hävdar kanslichefen att kritiken i någon utsträckning beror på ett ”pedagogiskt problem” med att förklara valadministrationens tre nivåer och de olika ansvarsområden och arbetsuppgifter som faller på olika valmyndigheter.[62]

Den akademiska experten noterar i sammanhanget att kunskaper om Valmyndighetens uppgifter, och framför allt hur dessa förhåller sig till dem som ankommer på regionala och kommunala valmyndigheter, förmodligen inte är allmänt kända.[63] Hon bedömer att Valmyndigheten kan utföra sina uppgifter på ett opartiskt och professionellt sätt och att ansvar kan utkrävas. Hon känner inte till några anklagelser om otillbörligt politiskt inflytande som rör Valmyndigheten.[64] Dessutom intygar hon att personalen vid Valmyndigheten är starkt engagerade i att undvika sådana misstankar om partiskhet.[65] Hon vidhåller att uppmärksamheten i media i efterdyningarna efter valet 2010 hade en negativ inverkan på allmänhetens uppfattning om Valmyndigheten, men att det är svårt att mäta denna inverkan, inte minst eftersom att det inte alltid är klart vem kritik i själva verket riktades mot.[66]

I en analys utförd av OSCE/ODIHR, som skrevs före 2010 års val, noteras att ”[...] det bland allmänheten finns en djup tilltro till opartiskheten och professionalismen hos valadministrationen.”[67] Även om överklagandeprocessen efter 2010 års val, vilken saknar motstycke, och det nyval som därefter hölls, fick stor uppmärksamhet i media, är det för närvarande för tidigt att uttala sig om händelserna kommer att få någon bestående inverkan på allmänhetens förtroende för Valmyndigheten, eller för valadministrationen som helhet. Det är också oklart om och i vilken utsträckning detta förtroende, om det ändras, kommer att avse valadministrationens opartiskhet.

Ordföranden nämnde att ledamöterna i Valprövningsnämnden väljs för en specifik tidsperiod.[68] Hon känner inte till något fall under de senaste fem åren där en sittande ledamot avlägsnats från sin post, och känner bara till ett sådant fall sedan Valprövningsnämnden inrättades 1975. Hon har aldrig hört om något fall av otillbörlig politisk inblandning i Valprövningsnämndens arbete. I det sammanhanget bör nämnas att Högsta förvaltningsdomstolen kan pröva yrkanden som rör jäv för en ledamot av Valprövningsnämnden.[69] Ordföranden anser att Valprövningsnämnden kan utföra sina uppgifter på ett professionellt och opartiskt sätt, inte minst på grund att sekreteraren och föredragandena är mycket kompetenta personer.[70] Hon anser vidare att Valprövningsnämnden har stöd hos allmänheten.

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som säkerställer att allmänheten kan få relevant information om valadministrationens aktiviteter och beslutsprocesser?

Poäng: 100

Såväl Valmyndighetens som Valprövningsnämndens verksamheter omfattas av offentlighetsprincipen. Principen, som har inkluderats i en av landets fyra grundlagar[71] är avsedd att garantera öppenhet i den svenska förvaltningen genom att ge medborgarna rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Rätten att ta del av offentlig handling kan endast begränsas, genom sekretess, när sådana begränsningar skyddar vissa viktiga intressen. Offentlighetsprincipen säkerställer således att medborgarna har rätt att få tillgång till alla officiella handlingar (beslut, rapporter, projektplaner etcetera) som utarbetats av Valmyndigheten eller Valprövningsnämnden och som inte är sekretessbelagda. I det sammanhanget ska nämnas att en särskild bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen sekretessbelägger information om hur en väljare har röstat.[72]

Valmyndigheten omfattas också av den i förvaltningslagen fastlagda serviceskyldigheten. Enligt denna ska Valmyndigheten snarast möjligt tillhandahålla upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp som rör myndighetens verksamhetsområde till alla personer som begär detta.[73] Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som bedöms lämplig med hänsyn till frågans art, personens behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Vallagen innehåller särskilda bestämmelser som säkerställer transparens och öppenhet under röstningen, rösträkningsprocessen,[74] och tillkännagivandet av resultat.[75] Alla dessa moment är offentliga. Det finns också ett antal regler som reglerar hanteringen av personuppgifter som gäller för alla nivåer inom valadministrationen.[76]

Det finns inga rättsliga krav för registrering av ett parti eller nominering av en kandidat.[77] Valmyndigheten är emellertid ansvarig för registrering av partibeteckning för grupper eller individer som önskar skydda dessa från missbruk.[78] Ansökan om registrering av partibeteckning är offentlig handling. När en partibeteckning har registrerats eller avregistrerats ska Valmyndigheten meddela detta i Post- och Inrikes Tidningar.[79] Det finns en lista på Valmyndighetens webbplats med alla i landet registrerade partibeteckningar samt tillhörande kontaktuppgifter.[80]

För information om Valmyndighetens mandat i samband med partifinansiering, se Reglering av valrörelse: lagstiftning och tillämpning.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning offentliggörs valadministrationens rapporter och beslut i praktiken?

Poäng: 100

Enligt kanslichefen är en viktig uppgift för Valmyndigheten att informera allmänheten om när, var och hur röstningen sker, men inte att öka valdeltagandet.[81] Denna begränsning infördes för att bevara den opolitiska karaktären hos Valmyndighetens arbetsuppgifter och ansvarsområden.[82]

Kanslichefen uppger att Valmyndigheten anstränger sig för att vara en öppen myndighet. Detta görs inte bara genom tillhandahållande av allmänna handlingar[83] i den utsträckning som föreskrivs i lag, utan också genom publicering och distribution av informationsbroschyrer på 24 språk (inklusive teckenspråk), särskilda informationskampanjer riktade till specifika väljargrupper

(ungdomsväljare, väljare vars första språk inte är svenska och väljare i utlandet), deltagande i utbildningsaktiviteter samt tillhandahållande av information för allmänheten via en ”hot-line”.[84]

OSCE/ODIHR har i en studie riktat viss kritik mot att det saknas rättslig grund för valobservatörers tillträde till vallokaler under val och menat att landet skulle gynnas av en uttrycklig rättslig bestämmelse om detta. Likväl fann OSCE/ODIHR att ”processerna för röstning, rösträkning och tabulering är helt öppna för allmänheten.”[85]

Seniorhandläggaren påpekar att röstkorten är Valmyndighetens främsta kanal för att informera allmänheten om valen.[86] Hon nämner att alla väljare som ingår i röstlängden får ett röstkort med posten. Röstkortet innehåller information om bland annat vilka val väljaren kan rösta i, namnet på det aktuella valdistriktet samt adressen och öppettiderna för väljarens röstningslokal.[87]

Valmyndigheten har en informativ webbplats,[88] som enligt kanslichefen fungerar som en viktig kanal för att informera allmänheten om val.[89] Vid sidan av webbplatsen och röstkorten ökar Valmyndigheten normalt informationsflödet i valtider genom information på TV och i radio, i tidningar och tidskrifter samt genom ”banners” på internet.[90]

Valmyndigheten anordnar inte presskonferenser regelbundet, men står enligt kanslichefen till allmänhetens förfogande och bistår ofta media genom att svara på frågor och informera.[91] På grund av det allmänna intresset anordnade Valmyndigheten en presskonferens efter att resultatet av 2010 års val till riksdagen hade bekräftats av Valmyndighetens nämnd.[92]

Valprövningsnämnden har ingen egen webbplats, men information om Valprövningsnämnden och om hur man går till väga för att överklaga beslut finns på både Valmyndighetens webbplats, där för övrigt Valprövningsnämndens beslut och en tillhörande sökmotor finns, och på riksdagens webbplats.[93] De två webbplatserna länkar dessutom till varandra. Valprövningsnämnden anordnar vanligen inte presskonferenser men gjorde ett undantag 2011 i efterdyningarna av överklagandeprocessen. Valprövningsnämnden publicerar också på eget initiativ en verksamhetsberättelse över mandatperioden. Verksamhetsberättelsen finns tillgänglig för allmänheten på begäran.

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser som säkerställer att valmyndigheterna rapporterar och att ansvar kan utkrävas för dess handlingar?

Poäng: 100

I vallagen fastslås att Valmyndigheten har det övergripande ansvaret för frågor som rör val,[94] och de uppgifter som tilldelats myndigheten beskrivs i detalj.[95] Vallagen innehåller detaljerade bestämmelser av de ansvarsområden som gäller för Valmyndigheten, länsstyrelserna och valnämnderna.[96] En av de viktigare arbetsuppgifterna för Valmyndigheten är att genomföra den slutliga rösträkningen och att göra denna offentlig och utan dröjsmål.[97]

Som framgått ovan är valmyndigheternas organisatoriska struktur inte hierarkisk.[98] I stället har de olika valmyndigheterna fullt ansvar för sina respektive uppgifter och styrs inte av Valmyndigheten.[99] Ingen valmyndighet har därför en övervakande funktion, inte ens Valmyndigheten.[100] Alltså innebär Valmyndighetens ”övergripande ansvar för frågor om val” inte att myndigheten kan eller bör korrigera beslut som fattats av andra valmyndigheter inom deras jurisdiktion – detta är i stället Valprövningsnämndens uppgift – utan bara att Valmyndigheten har en samordnande roll.[101] Denna struktur för valadministrationen motsvarar förvaltningsstrukturen i allmänhet i Sverige.[102]

Rätten att överklaga ett val till riksdagen genom att klaga till Valprövningsnämnden redogörs för i regeringsformen.[103] I samma grundlag fastställs också att Valprövningsnämndens beslut inte kan överklagas.[104] Överklagandeprocessen regleras ytterligare i vallagen.[105] När det gäller regler för intern omröstning tillämpar Valprövningsnämnden reglerna i kapitel 16 i rättegångsbalken[106] i tillämpliga fall.[107]

Valmyndigheten är bokföringsskyldig[108] och ska upprätta och inlämna årsredovisning och budgetunderlag[109] till regeringen. Valmyndigheten har också ett särskilt uppdrag att rapportera om så kallade ungdomsindikatorer till Ungdomsstyrelsen.[110] Enligt kanslichefen händer det också att regeringen riktar särskilda förfrågningar till Valmyndigheten med begäran om kommentarer till myndighetens ansträngningar att informera minoritetsgrupper.[111] Alla sådana rapporter görs tillgängliga för allmänheten.[112]

På eget initiativ sammanställer Valmyndigheten efter varje val en särskild rapport om dess erfarenheter med förslag till förbättringar.[113] Rapporten överlämnas till regeringen och offentliggörs på Valmyndighetens webb-

plats.[114] Valprövningsnämnden överlämnade en liknande rapport efter överklagandeprocessen efter valen 2010.[115]

Valprövningsnämnden är inte bokföringsskyldig och myndigheten upprättar heller ingen årsredovisning eller budgetunderlag till riksdagen. Enligt ordföranden är detta en följd av Valprövningsnämndens självständighet i förhållande till riksdagen.[116]

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning ska valadministrationen rapportera och hållas ansvariga för sina aktiviteter i praktiken?

Poäng: 100

Som nämndes ovan är det möjligt att hos Valprövningsnämnden överklaga vissa beslut som fattats av länsstyrelserna och Valmyndigheten[117] Överklagandeprocessen testades efter valet den 19 september 2010, då Valmyndigheten mottog 120 skrivelser som gällde överklaganden avseende valet till riksdagen.[118] Detta utgjorde en anmärkningsvärd ökning eftersom bara fem sådana överklaganden inkom efter det föregående valet 2006.[119] Det val som dessförinnan resulterade i det största antalet inkomna överklaganden var folkomröstningen 1994 om svenskt medlemskap i Europeiska unionen. Då förekom cirka 30 fall av överklagan.[120] Som orsaker till det höga antalet överklaganden 2010, påpekar den akademiska experten den förlängda tiden för väljarna att förtidsrösta, vilket innebar en större felmarginal, samt att detta var ett ovanligt jämnt val.[121] Vid sidan av dessa faktorer anser ordföranden att den omfattande exponeringen i media kan ha upplyst medborgarna om hur man överklagar vilket resulterat i ännu fler överklaganden.[122]

Flertalet överklaganden (70) avsåg Valmyndighetens beslut att fastställa valresultatet i Värmlands län, Hallands län och i Göteborgs kommun. Alla dessa överklaganden, som prövades i sak, avslogs av Valprövningsnämnden.[123] Även om nämnden fann att det i flera fall förekommit avvikelser från föreskriven ordning i vallagen (15 kap. 13§ 1 st.) kunde dessa avvikelser inte anses ha påverkat valutgången.[124]

Två överklaganden ledde till omval. Ett gällde valet till landstingsfullmäktige i Västra Götaland där 16 röster för Centerpartiet inte hade räknats med i den slutliga rösträkningen och där det fastslogs att om dessa röster hade tagits med i sluträkningen skulle Centerpartiet har fått det sista utjämningsmandatet. Tillsammans med förekomsten av felaktigt godkända budröster,

väljare som inte fått rösta och oräknade förtidsröster resulterade felaktigheterna i omval i hela landstinget.[125] Det andra fallet där överklagan resulterade i omval rörde valen till kommunfullmäktige i Örebro kommuns nordöstra valkrets där 17 budröster felaktigt godkänts. Valprövningsnämnden fann också att det hade brustit i den föreskrivna ordningen i en röstningslokal och att ett valtält varit placerat för nära röstningslokalen. Folkpartiet behövde bara ytterligare en röst för att ta ytterligare mandat.[126] Omval ägde rum i Västra Götaland och i Örebro den 15 maj 2011.

Efter att ha prövat ett par andra överklaganden konstaterade Valprövningsnämnden vissa brister i den slutliga rösträkningen hos länsstyrelserna. Valprövningsnämnden beslutade emellertid att de aktuella länsstyrelserna kunde och borde rätta till misstagen, antingen genom omräkning eller genom ett tillägg till valprotokollet.[127]

Valprövningsnämnden fann att sammanlagt 600 röster – huvudsakligen förtidsröster och brevröster – inte hade räknats av olika anledningar.[128] En del av förklaringen kan vara ökningen i antalet förtidsröster, som utgjorde hela 39 % av rösterna, och att systemet inte var redo för detta.[129]

Kanslichefen anser att systemet för överklagande fungerar väl och att överklagandeprocesserna efter det senaste valet stödjer denna slutsats.[130] I det sammanhanget noterade ordföranden att Valprövningsnämnden endast hade mottagit två överklaganden avseende de omval som ägde rum i maj 2011.[131] Även om det har förekommit viss kritik av den tid det tog för Valprövningsnämnden att pröva överklagandena[132] hävdar kanslichefen att detta delvis var en följd av de höga krav på rättssäkerhet och rättslig stringens som omgärdar överklagandeprocessen.[133] Det finns till exempel regler som föreskriver att mottagna överklaganden ska offentliggöras, inhämtande av utlåtanden från berörda myndigheter – som i sin tur begär in utlåtanden från underordnade institutioner – samt eventuellt behov av att utse experter och inhämta utlåtanden från dem. En annan faktor som kan bidra till överklagandeprocessens längd är att Valprövningsnämnden inte har några fast anställda jurister utöver de fyra förordnade föredraganden, och därför kan komma att behöva rekrytera sådan personal för att hantera situationer som uppkommer efter val.[134]

När det gäller frågan om tiden det tog att pröva överklagandena noterade ordföranden att tidigare överklagandeprocesser hade tagit mer eller mindre lika lång tid att slutföra som de som gällde valet 2010.[135]

Reglerna för valadministrationen innehåller inga uttalade bestämmelser om tillträde för observatörer.[136] Observatörer kan emellertid få tillträde och övervaka valprocessen enligt de allmänna regler som gäller för detta. Enligt kanslichefen har inte Valmyndigheten regelbundna möten med politiska partier, media eller andra observatörer, men står alltid till förfogande om sådana intressenter har frågor.[137]

Enligt kanslichefen sammanställer och överlämnar Valmyndigheten alla de rapporter som myndigheten ska ta fram och inom föreskriven tid.[138] Eftersom innehållet i revisionsrapporten styrs av lagstiftning,[139] hävdar kanslichefen att hon antar att rapporterna är adekvata och tillräckligt detaljerade.[140] Den akademiska experten stödjer kanslichefen i detta och bekräftar det rigorösa sätt på vilket rapporterna sammanställs.[141]

Samtliga rapporter är tillgängliga för allmänheten i enlighet med offentlighetsprincipen. De kan laddas ned från Valmyndighetens webbplats och de är också tillgängliga för allmänheten på Valmyndighetens kontor.

INTEGRITET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det mekanismer på plats som säkerställer integriteten hos valadministrationen?

Poäng: 100

Det finns flera bestämmelser i brottsbalken som behandlar integritetsfrågor.[142] Mutbrottsbestämmelsen i brottsbalken är ett exempel. Denna kriminaliserar arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Detsamma gäller i fall en anställd begår gärningen innan han eller hon anställs eller efter det att han eller hon slutat.[143] På samma sätt är det brottsligt för en anställd att ägna sig åt bestickning, det vill säga att lämna, utlova eller erbjuda en muta eller annan otillbörlig belöning till en anställd för tjänsteutövningen.[144] Enligt en annan relevant bestämmelse är det ett brott, kallat tjänstefel, att åsidosätta vad som gäller för uppgiften genom handling eller underlåtenhet.[145] I den sista allmänna bestämmelsen regleras situationen där en person som, på grund av förtroendeställning, missbrukar denna och därigenom skadar sin huvudman. Detta brott kallas trolöshet mot huvudman.[146]

Det finns också flera särskilda brott som avser handlingar i samband med val. Det är till exempel förbjudet att hindra röstning eller att manipulera valresultatet eller på annat sätt otillbörligt påverka röstningen samt att ta emot

eller begära en otillbörlig förmån för att rösta på visst sätt eller avstå från att rösta.[147] Dessutom sekretessbeläggs information om hur en person röstat i offentlighets- och sekretesslagen.[148]

Det bör i sammanhanget påpekas att Justitieombudsmannen (JO) har rätt att utreda klagomål från allmänheten som riktas mot handlingar som har utförts av personal vid Valmyndigheten och Valprövningsnämnden i tjänsten.[149]

Bortsett från bestämmelser i Brottsbalken finns det inga särskilda bestämmelser om gåvor, gästfrihet, jäv eller intressekonflikter etcetera som gäller särskilt för personal hos Valmyndigheten. I stället finns det allmänna lagar om dessa frågor som gäller för alla anställda i offentlig förvaltning.[150] I lagen om offentlig anställning finns det till exempel regler som gäller bisysslor, som hindrar offentliganställda från att inneha anställning eller uppdrag, eller utöva aktivitet som kan negativt påverka tilltron till hans eller hennes, eller någon annan anställds, opartiskhet eller som kan skada myndighetens anseende.[151] Det finns också allmänna regler som anger när en person som har fått i uppdrag att hantera ett administrativt ärende omfattas av jäv på grund av förutfattad mening eller en intressekonflikt.[152]

Vid sidan av dessa regler har Valmyndigheten på eget initiativ utarbetat etiska riktlinjer för sin personal.[153] Det främsta syftet med dessa riktlinjer är inte att ange vad som är rätt eller fel, lagligt eller olagligt eller behandla varje möjlig arbetssituation där en anställd kan tänkas göra skönsmässiga bedömningar, utan snarare att öka medvetenheten om de värden som bör vägleda Valmyndighetens verksamhet.[154] Enligt kanslichefen är riktlinjerna tänkta som ett internt komplement till de allmänna regler som gäller för alla anställda i offentlig förvaltning.[155] Det tre sidor långa dokumentet innehåller riktlinjer avseende bisysslor, jäv, tystnadsplikt och offentlighetsprincipen, gåvor, egen representation och tjänsteresor. Riktlinjerna innehåller referenser till gällande lagar och vissa allmänna förslag som belyser aspekter och situationer av särskild vikt för personalen vid Valmyndigheten.[156]

Kanslichefen berättar att Valmyndigheten arbetar med stor noggrannhet för att säkerställa och bibehålla integriteten hos valförfarandet.[157] I det sammanhanget hänvisade hon till exempel till de rapporter om erfarenheterna från val som Valmyndigheten sammanställer, där Valmyndigheten analyserar möjliga förbättringar.[158] Den akademiska experten delade kanslichefens åsikt och nämnde att hon är fortsatt imponerad av den höga professionella nivå och den opartiskhet med vilken Valmyndigheten fullgör sina uppgifter.[159]

Ordföranden underströk att det inte finns några särskilda bestämmelser om gåvor, gästfrihet, intressekonflikter etcetera som gäller specifikt för ledamöterna i Valprövningsnämnden.[160] I stället omfattas de i sitt arbete av de allmänna bestämmelserna rörande dessa frågor som gäller för alla anställda i offentlig förvaltning. Systemet med ersättare gör det möjligt för Valprövningsnämnden att ersätta ledamöter som på grund av jäv inte kan delta i avgörandet av ett specifikt ärende.

INTEGRITET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är valadministrationens integritet säkerställd i praktiken?

Poäng: 100

Den akademiska experten, som alltså även är ersättare i Valmyndighetens nämnd, anser att personalen vid Valmyndigheten i tjänsten agerar på ett etiskt korrekt sätt och kan inte se att det finns någon svaghet i regelverket som behöver åtgärdas för att förbättra verksamheten i detta avseende.[161] Hon nämner också att hon måste informera regeringen om hennes yrkesmässiga anknytningar och andra styrelseuppdrag i linje med de allmänna reglerna för bisysslor.[162]

Kanslichefen berättar att personal vid Valmyndigheten inte behöver underteckna ett avtal eller en förklaring, eller svära någon ed när de tillträder sin tjänst, men att det finns ett krav att den anställda tar del av information om de sekretessbestämmelser som gäller för Valmyndigheten och undertecknar ett dokument där han eller hon bekräftar att denna information mottagits.[163] Kanslichefen känner inte till något fall där en anställd vid Valmyndigheten tillfälligt avstängts eller sagts upp.[164]

Ordföranden förklarar att vid sidan av de allmänna reglerna om integritetsrelaterade frågor som formellt gäller för ledamöterna av Valprövningsnämnden, tar ledamöterna med sig den institutionella kulturen från sina respektive yrken och förstahandssysselsättningar, vanligen inom domstolsväsendet eller i riksdagen, där frågor som rör integritet tillmäts stor betydelse och i hög grad är en del av vardagen.[165] Vidare ska nämnas att Valprövningsnämnden ombildas efter varje riksdagsval. En ny grupp ledamöter i Valprövningsnämnden kommer därför att pröva överklaganden som härrör från tiden före deras utnämning.

En sökning i Justitieombudsmannens offentliga register över urval av beslut ger inget exempel på kritik mot anställda vid Valmyndigheten eller Valprövningsnämnden.[166]

REGLERING AV VALRÖRELSE (LAGSTIFTNING OCH TILLÄMPNING)

Reglerar valadministrationen finansieringen av kandidater och politiska partier på ett effektivt sätt?

Poäng: 25

Valmyndigheten har varken rättsligt eller annat mandat att reglera finansieringen av enskilda kandidater eller politiska partier.[167] Vidare har den inget mandat att registrera information om finansieringen av politiska partier,[168] och samlar, enligt kanslichefen, inte in sådan information.[169] Det finns i själva verket ingen statlig myndighet med ansvar för att registrera information om privata finansiella bidrag till politiska partier, och inga rättsliga restriktioner när det gäller källa, form eller storlek på sådan finansiering.[170]

I den mån politiska partier söker offentlig finansiering inlämnas emellertid sådan begäran till, och anslag erhålles därefter från, Partibidragsnämnden, som verkar under riksdagens tillsyn.[171] Anslag av offentliga medel baseras på tidigare valresultat.[172]

Frågan om finansiering av politiska partier har debatterats sedan en tid tillbaka. År 2004 föreslog en statlig utredning en rättslig ram som krävde att politiska partier offentligt redovisade alla finansiella bidrag, inklusive privata donationer på mer än 20 000 kronor, men hittills har inga sådana lagar antagits.[173]

Som tidigare nämndes är det inte obligatoriskt att registrera politiska partier i Sverige. I vallagen regleras emellertid den frivilliga registreringen av partibeteckningar för politiska partier och Valmyndighetens mandat i detta avseende. Vallagen innehåller de formella kraven för sådan registrering och avregistrering samt regler för offentligt tillkännagivande av registrering och avregistrering.[174] I vallagen regleras också frågor som rör tillkännagivandet av partiernas kandidater i val och Valmyndighetens mandat på detta område.[175]

VALADMINISTRATION (LAGSTIFTNING OCH TILLÄMPNING)

Övervakar och administrerar valadministrationen fria och rättvisa val samt säkerställer valprocessens integritet på ett effektivt sätt?

Poäng: 100

Seniorhandläggaren förklarar att alla som uppfyller kraven för att rösta automatiskt läggs till röstlängden[176] och att förändringar däri kan göras fram till och med valdagen.[177] Röstlängden är en offentlig handling och tillgänglig för

envar. De som anser att röstlängden innehåller felaktig information kan under vissa förutsättningar skriftligen kräva att informationen rättas.[178] En studie av väljarregistreringen 2006 fann att det svenska systemet för registrering av väljare allmänt ses som en förebild för ett system för väljarregistrering som bygger på folkbokföring, och att informationen som tillhandahålls automatiskt kontrolleras, valideras, uppdateras och allmänt anses vara korrekt. [179]

Kanslichefen berättar att Valmyndigheten genomför ett antal informationskampanjer, riktade till särskilda väljargrupper, om var, när och hur man röstar, och att myndigheten använder flera olika medier – TV, radio, tidningar och webbplatsen – i detta syfte.[180] Den akademiska experten förklarade att Valmyndighetens nämnd har diskuterat om Valmyndigheten borde bli mer synlig och aktiv på internetbaserade sociala medier.[181]

Det finns olika sätt att rösta. De flesta väljare röstar i sina röstningslokaler på valdagen. Väljare har också möjlighet att rösta i särskilda röstningslokaler före valdagen eller på valdagen i vallokaler som inrättas i kommuner eller på diplomatiska beskickningar i utlandet.[182] Väljare kan också i vissa fall rösta med bud [183] eller brevrösta.[184] Det finns också möjlighet att ändra sin röst.[185]

Kommunerna är ansvariga för att säkerställa att det finns vallokaler, vars läge tillgänglighet och öppettider gör det lätt för väljare att rösta.[186] Enligt seniorhandläggaren ska alla tillfällen då någon inte tillåts rösta dokumenteras i protokollet från ifrågavarande vallokal.[187] Den vanligaste orsaken till sådana avvisanden är antingen att personen inte har rätt att rösta eller att personen inte kan styrka sin identitet.[188] Det har också hänt att personer redan var avprickade för att ha lämnat sin röst.[189] Som tidigare nämnts resulterade ett antal sådana avvisanden under valet 2010 i överklaganden.

Seniorhandläggaren noterar att Valmyndigheten inte har mandat att övervaka den typ av initiativ och program som i utbildningssyfte anordnas av länsstyrelserna och valnämnderna för deras personal.[190] Hon nämner dock att Valmyndigheten deltar i sådana aktiviteter när resurserna medger och när detta begärs av länsstyrelser och valnämnder.[191] Hon tillägger att sådan medverkan ger Valmyndigheten information om hur den kan förbättra sina valmanualer och sin övergripande samordnande roll.[192] Kanslichefen understryker i sammanhanget att valadministrationen inte är hierarkisk och att Valmyndigheten inte kan besluta om vilka utbildningsinitiativ andra valmyndigheter bör erbjuda sin personal.[193]

Vallagen innehåller detaljerade bestämmelser om hanteringen av känsligt valmaterial.[194] Valsedlar[195] tillhör inte denna kategori eftersom de är lätta att få tag på många platser under val.[196] Både kanslichefen och seniorhandläggaren anser att hanteringen av känsligt valmaterial är tillförlitlig och skyddad mot otillbörlig användning.[197] Båda tror att även om den mänskliga faktorn är inblandad kan räkningen och sammanställningen av röster ske på ett korrekt, objektivt och effektivt sätt. Den akademiska experten känner inte till någon kritik om att rösträkningsprocessen snedvrids eller förvanskas på något systematiskt vis.[198]

I det sammanhanget kan noteras att OSCE/ODIHR i sin bedömning har funnit att ”[...] ingen väsentlig oro framfördes avseende hur de demokratiska institutionerna fungerar, respekten för grundläggande friheter, transparensen och öppenheten i valprocessen, registrering av kandidater, valrörelsen, medieaccess och förfaranden under valdagen.”[199]

Det bör nämnas att det är valnämnderna som genomför den första preliminära rösträkningen och att den slutliga räkningen görs på regional nivå av länsstyrelserna, som också formellt tillkännager resultaten på regional och kommunal nivå. Under rösträkningsprocessen rapporterar Valmyndigheten endast valresultatet på sin webbplats allteftersom den mottar information. Valmyndighetens nämnd fastställer också det slutliga valresultatet för riksdagen och Europaparlamentet.

NOTER

1. Den övergripande poängen för pelaren utgörs genomsnittet av poängen för de tre dimensionerna kapacitet, styrning och roll. Poängen för dimensionerna är genomsnitt av poängen för respektive indikator.
2. Se Maria Gratschew, “Sweden: Governmental in Form, Independent in Practice: A Decentralized Election Management System“, i Alan Wall et al, Electoral Management Design: The International Idea Handbook (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006) s. 166.
3. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 5.
4. Se www.val.se (13 maj 2009).
5. Se Kristina Lemon, “The Relationship Between the Independent Swedish Election Authority and the Government, Including Issues of Composition and Functioning as well as of Activities and Competences of the Election Authority”, i The European Commission for Democracy through Law (The Venice Commission), Organisation of Elections by an Impartial Body, Council of Europe Publishing (2006) s. 9. [Författarens översättning].
6. Arbetsordning för Valmyndigheten fastställd av Valmyndighetens nämnd den 8 juni 2010, Dnr 10-152/0.

7. Vallagen, (Svensk författningssamling, nedan SFS) 2005:837, 3 kap. 1§, valförordningen, SFS 2005:874, 2§.
8. Dessa inkluderar val till Europaparlamentet, riksdagen, 21 landstingsfullmäktige, och 290 kommunalfullmäktige. Den svenska Valmyndigheten anordnar också val till Sametinget tillsammans med Sametingets valnämnd och Norrbottens landsting.
9. Folkomröstningslag, SFS 1979:369, 2§
10. Se www.val.se (13 maj 2009). Se även Maria Gratschew, "Case Study 4: Sweden", i United Nations Development Programme (UNDP), Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections (UNDP Bureau for Development Policy; International Foundation for Electoral Systems (IFES) Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005), s. 101.
11. Förordning med instruktion för Valmyndigheten, SFS 2007:977, 3-4§.
12. Se Myndighetsförordningen, SFS 2007:515, 15-16§.
13. Förordning med instruktion för Valmyndigheten, SFS 2007:977, 7§ 1 st.
14. Se t.ex. vallagen, SFS 2005:837, 1 kap. 3§, 4 kap. 3§ och 14 kap. 14 1§. Se även Arbetsordning för Valmyndigheten, fastställd av Valmyndighetens nämnd den 8 juni 2010, Dnr 10-152/0.
15. Arbetsordning för Valmyndigheten, fastställd av Valmyndighetens nämnd den 8 juni 2010, Dnr 10-152/0.
16. Förordning med instruktion för Valmyndigheten, SFS 2007:977, 7§ 1 st. Se även Arbetsordning för Valmyndigheten, fastställd av Valmyndighetens nämnd den 8 juni 2010, Dnr 10-152/0.
17. Kristina Lemon, seniorhandläggare vid Valmyndigheten.
18. Uppföljande intervju med författaren den 13 juni 2011.
19. Regeringsformen, SFS 1974:152, 3 kap. 12§. Se även vallagen, SFS 2005:837, 15 kap.
20. Kerstin Andersson, kanslichef vid Valmyndigheten.
21. Intervju med författaren den 5 april 2011.
22. Intervju med författaren den 5 april 2011. Denna åsikt delas av den akademiska experten. Intervju med författaren den 11 april 2011.
23. Se Maria Gratschew, "Sweden: Governmental in Form, Independent in Practice: A Decentralized Election Management System", i Alan Wall et al, Electoral Management Design: The International Idea Handbook (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006) s. 168.
24. Intervju med författaren den 5 april 2011. Se även Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2010, s. 11.
25. Intervju med författaren den 5 april 2011.
26. Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2010, s. 11.
27. Intervju med författaren den 5 april 2011.
28. Intervju med författaren den 5 april 2011.
29. Intervju med författaren den 5 april 2011. Se även Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2010, s. 11.
30. Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2010, s. 11.
31. Intervju med författaren den 5 april 2011.
32. Intervju med författaren den 5 april 2011.
33. Ann-Cathrine Jungar, Docent vid Södertörns högskola, Studierektor vid BEEGS - Baltic and East European Graduate School. Ann-Cathrine Jungar deltar regelbundet i nämndens möten då även ersättare av tradition kallas till dess möten. Intervju med författaren den 11 april 2011.
34. Intervju med författaren den 11 april 2011.
35. Intervju med författaren den 11 april 2011.

36. Marianne Eliason, ordförande i Valprövningsnämnden.
37. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
38. Se lag med instruktion för Valprövningsnämnden, SFS 1974:1037,7§, ändrad av SFS 2011:780.
39. Se lag med instruktion för Valprövningsnämnden, SFS 1974:1037, 3§.
40. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
41. Vallagen, SFS 2005:837.
42. Vissa grundläggande bestämmelser om val finns i regeringsformen och kommunallagen, SFS 1991:900. Även valförordningen, SFS 2005: 874, och förordningen med instruktion för Valmyndigheten, SFS 2007:977, innehåller bestämmelser som rör val.
43. Kristina Lemon, "The Relationship Between the Independent Swedish Election Authority and the Government, Including Issues of Composition and Functioning as well as of Activities and Competences of the Election Authority", i The European Commission for Democracy through Law (The Venice Commission), Organisation of Elections by an Impartial Body, Council of Europe Publishing (2006) s. 10, Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2009, s. 3.
44. Intervju med författaren den 11 april 2011.
45. Förordning med instruktion för Valmyndigheten, SFS 2007:977, 6§. Seniorhandläggaren påpekar i det sammanhanget att kanslichefen är en opolitisk statstjänsteman, som ska utföra sina arbetsuppgifter på ett oberoende sätt. Intervju med författaren den 13 juni 2011.
46. Intervju med författaren den 5 april 2011. När det gäller de rättsliga kraven för utnämningar till poster inom den statliga förvaltningen, se regeringsformen, SFS 1974:152, 12 kap. 5§. Se även lagen om offentlig anställning, SFS 1994:260, 4§.
47. Intervju med författaren den 5 april 2011. Den allmänna rättsliga ramen utgörs huvudsakligen av lagen om offentlig anställning, SFS 1994:260.
48. Se valförordningen, SFS 2005:874, 16§, och förordning med instruktion för Valmyndigheten, SFS 2007:977, 8§.
49. Regeringsformen, SFS 1974:152, 12 kap. 2§. Se även Kristina Lemon, "The Relationship Between the Independent Swedish Election Authority and the Government, Including Issues of Composition and Functioning as well as of Activities and Competences of the Election Authority", i The European Commission for Democracy through Law (The Venice Commission), Organisation of Elections by an Impartial Body, Council of Europe Publishing (2006) s. 9.
50. Regeringsformen, SFS 1974:152, riksdagsordningen, SFS 1974:153 och lag med instruktion för Valprövningsnämnden, SFS 1974:1037.
51. Regeringsformen, SFS 1974:152, 1 kap. 3§.
52. Regeringsformen, SFS 1974:152, 3 kap. 12§.
53. Riksdagsordningen, SFS 1974:153, 7 kap. 2§.
54. Regeringsformen, SFS 1974:152, 3 kap. 12§.
55. Riksdagsordningen, SFS 1974:153, 8 kap. 2§ 2 st.
56. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
57. Uppföljande telefonintervju med författaren den 25 augusti 2011.
58. Se regeringsformen, SFS 1974:152, 11 kap. 3§.
59. Se regeringsformen, SFS 1974:152, 12 kap. 2§.
60. Intervju med författaren den 5 april 2011.
61. Intervju med författaren den 5 april 2011.
62. Intervju med författaren den 5 april 2011.
63. Intervju med författaren den 11 april 2011.
64. Intervju med författaren den 11 april 2011.

65. Intervju med författaren den 11 april 2011.
66. Intervju med författaren den 11 april 2011.
67. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 6 [författarens översättning].
68. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
69. Se t.ex. RÅ 1991 not 312, Ansökan av Liberala partiet om resning i ärende ang. registrering av partibeteckning.
70. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
71. "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar ." Tryckfrihetsförordningen, SFS 1949:105, 2 kap. 1§. Se även offentlighets och sekretesslag SFS 2009:400.
72. Se offentlighets och sekretesslag SFS 2009:400, 40 kap. 1§.
73. Se förvaltningslagen SFS 1986:223, 4-5§.
74. Vallagen SFS 2005:837, 11 kap. 1§ (den preliminära rösträkningen vid röstningslokalerna är offentlig); 12 kap. 1§ (det föreskrivna mötet i valnämnden är offentligt); 13 kap. 1§ (länsstyrelsens slutliga rösträkning är offentlig).
75. Vallagen SFS 2005:837, 14 kap. 25-26§.
76. Personuppgiftslagen, SFS 1998:204, lag om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar, SFS 2001:183, förordning om behandling av personuppgifter i verksamhet med val, SFS 2002:61.
77. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 7.
78. Vallagen SFS 2005:837, 2 kap. 1§.
79. Vallagen SFS 2005:837, 2 kap. 8§.
80. Se http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/partier/lista_registrerade_partibeteckningar/index.html (13 maj 2011).
81. Intervju med författaren den 5 april 2011. Se även folkomröstningslag, SFS 1979:369, 6§, i vilken fastslås att "Centrala valmyndigheten bör på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för folkomröstningen. Myndigheten bör vidare inför en folkomröstning i grundlagsfråga på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om lydelsen av det förslag som omröstningen avser."
82. Kristina Lemon, "The Relationship Between the Independent Swedish Election Authority and the Government, Including Issues of Composition and Functioning as well as of Activities and Competences of the Election Authority", i The European Commission for Democracy through Law (The Venice Commission), Organisation of Elections by an Impartial Body, Council of Europe Publishing (2006) s. 10.
83. De flesta av dessa handlingar kan laddas ner från organets webbplats. Se www.val.se (13 maj 2011).
84. Intervju med författaren den 5 april 2011. Den akademiska experten bekräftade denna information. Intervju med författaren den 11 april 2011.
85. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 5 [författarens översättning].
86. Intervju med författaren den 13 juni 2011.
87. Se Valmyndighetens föreskrifter i anslutning till valförordningen (SFS 2005:874) VALFS 2008:1, Bilaga.
88. Se www.val.se (13 maj 2011).
89. Intervju med författaren den 5 april 2011.

90. Intervju med författaren den 5 april 2011.
91. Intervju med författaren den 5 april 2011.
92. Intervju med författaren den 5 april 2011.
93. Se www.riksdagen.se (20 juni 2011).
94. Vallagen, SFS 2005:837, 3 kap. 1§.
95. Vallagen, SFS 2005:837, t.ex. 4 kap. 3§ (beslut om hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha); 5 kap. 1§ (upprättande av röstlängd); 5 kap. 8§ (upprättande av röstkort); 14 kap. 1§ (fördela mandaten i riksdagen); 14 kap. 25§ (tillkännagivande av valresultatet).
96. Vallagen, SFS 2005:837, 3 kap. 2-3§.
97. Vallagen, SFS 2005:837, 13 kap. 1§.
98. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 5.
99. Se Maria Gratschew, "Sweden: Governmental in Form, Independent in Practice: A Decentralized Election Management System", i Alan Wall et al, Electoral Management Design: The International Idea Handbook (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006) s. 166.
100. Valmyndigheten, "Erfarenheter från valen den 19 september 2010", Rapport 2011:1, s. 21.
101. Valmyndigheten, "Erfarenheter från valen den 19 september 2010", Rapport 2011:1, s. 21.
102. Se Maria Gratschew, "Sweden: Governmental in Form, Independent in Practice: A Decentralized Election Management System", i Alan Wall et al, Electoral Management Design: The International Idea Handbook (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006) s. 166.
103. Regeringsformen, SFS 1974:152, 3 kap. 12§.
104. Regeringsformen, SFS 1974:152, 3 kap. 12§. Se emellertid målet RÅ 1991 not 312, som nämnts ovan, där den Högsta förvaltningsdomstolen prövade en intressekonflikt som rörde en ledamot i Valprövningsnämnden. Kärandeparten hade begärt resning på grund av ledamotens påstådda jävsituation, vilket visar att det finns vissa möjligheter, om än begränsade, att pröva Valprövningsnämndens beslut.
105. Se vallagen, SFS 2005:837, 15 kap.
106. Rättegångsbalken, SFS 1942:740, 16 kap.
107. Lag med instruktion för Valprövningsnämnden, SFS 1974:1037, 5§.
108. Förordning om myndigheters bokföring, SFS 2000:606.
109. Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, SFS 2000:605.
110. Regeringsbeslut 25, 25 november 2010.
111. Intervju med författaren den 5 april 2011.
112. Intervju med författaren den 5 april 2011.
113. "Erfarenheter från valen den 19 september 2010", Rapport 2011:1.
114. Se www.val.se (13 maj 2011).
115. Valprövningsnämnden, "Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val", PM den 16 Mars 2011, Dnr 13-2011
116. Uppföljande telefonintervju med författaren den 25 augusti 2011.
117. Se regeringsformen, SFS 1974:152, 3 kap. 12§ och vallagen, SFS 2005:837, 15 kap.
118. 117 av dessa behandlades som överklaganden av Valprövningsnämnden. Se Valmyndigheten, "Erfarenheter från valen den 19 september 2010", Rapport 2011:1, s. 3 och 24. Överklaganden som rörde valet till riksdagen gällde 21 av de 29 valdistrikten, och de 92 fall av överklagan som gällde valen till landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige rörde 10 landsting och 36 kommuner. 649 Se Valprövningsnämnden, "Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val", PM den 16 Mars 2011, Dnr 13-2011, s. 3.

119. Valmyndigheten, ”Erfarenheter från valen den 19 september 2010”, Rapport 2011:1, s. 3. Som Valprövningsnämnden noterar i sin PM om erfarenheterna av överklagandeprocessen, var antalet överklaganden efter de allmänna valen 2010 dubbelt så många som det sammanlagda antalet överklaganden vid det tio föregående allmänna valen. Se Valprövningsnämnden, ”Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val”, PM den 16 Mars 2011, Dnr 13-2011, s. 8. Dessutom hade Valprövningsnämnden sedan den inrättades 1975 bara prövat 70 fall som rörde val före valet 2010 och även om Valprövningsnämnden har funnit avvikelser i tio av dessa fall, hade inget resulterat i ett omval. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 July 2010, s. 6.
120. Uttalande av Valmyndighetens informationshandläggare Vivan Nilsson, citerad i “Rekordmånga klagade på riksdagsvalet”, Svenska Dagbladet, den 11 oktober 2011.
121. Intervju med författaren den 11 april 2011.
122. Uppföljande telefonintervju med författaren den 25 augusti 2011.
123. Valmyndigheten, ”Erfarenheter från valen den 19 september 2010”, Rapport 2011:1, s. 24.
124. Valmyndigheten, ”Erfarenheter från valen den 19 september 2010”, Rapport 2011:1, s. 24.
125. Valprövningsnämndens beslut 2010:45, Överklagande av Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut att fastställa utgången av valet till landstingsfullmäktige i länet den 19 september 2010.
126. Valprövningsnämndens beslut 2010:36, Överklagande av Länsstyrelsen i Örebro läns beslut att fastställa utgången av valet till kommunfullmäktige i Örebro kommun 19 september 2010.
127. Valmyndigheten, ”Erfarenheter från valen den 19 september 2010”, Rapport 2011:1, s. 25.
128. Valprövningsnämnden, ”Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val”), PM den 16 Mars 2011, Dnr 13-2011, s. 3.
129. Valprövningsnämnden, ”Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val”, PM den 16 Mars 2011, Dnr 13-2011, s. 3, Valmyndigheten, ”Erfarenheter från valen den 19 september 2010”, Rapport 2011:1, s. 13.
130. Intervju med författaren den 5 april 2011.
131. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
132. Valet hölls den 19 september 2010, och Valprövningsnämnden fattade sitt beslut den 11 februari 2011.
133. Intervju med författaren den 5 april 2011.
134. Intervju med författaren den 5 april 2011.
135. Uppföljande telefonintervju med författaren den 25 augusti 2011.
136. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 5.
137. Intervju med författaren den 5 april 2011.
138. Intervju med författaren den 5 april 2011.
139. Se lag om revision av statlig verksamhet m.m., SFS 2002:1022.
140. Intervju med författaren den 5 april 2011.
141. Intervju med författaren den 11 april 2011.
142. Se allmänt Justitiedepartementet, ”Mutbrott: Betänkande av Utredningen om mutor”, SOU 2010:38.
143. Brottsbalken, SFS 1962:700, 20 kap. 2§.
144. Brottsbalken, SFS 1962:700, 17 kap. 7§.
145. Brottsbalken, SFS 1962:700, 20 kap. 1§.
146. Brottsbalken, SFS 1962:700, 10 kap. 5§.

147. Se Brottsbalken, SFS 1962:700, 17 kap. 8§, 1 och 3 st. ”otillbörligt verkande vid röstning” respektive ”tagande av otillbörlig belöning vid röstning”. För ett exempel på prövning av den förra förseelsen se RH 2005:1.
148. Se offentlighets och sekretesslag SFS 2009:400, 40 kap. 1§.
149. Regeringsformen, SFS 1974:152, 13 kap. 6§.
150. Ett viktigt undantag rör lagarna som styr restriktioner efter anställning och reglerna för yrkesmässig karantän. Det finns ingen sådan bestämmelse som gäller för anställda i offentlig förvaltning. Det underliggande problemet med möjlig partiskhet regleras i stället genom regler om jäv som under vissa omständigheter förbjuder offentliganställda att handlägga ärenden som de har varit inblandade i andra anställningar.
151. Lagen om offentlig anställning, SFS 1994:260, 7-7d§.
152. Förvaltningslagen, SFS 1986:223, 11§.
153. Etiska riktlinjer för Valmyndigheten, fastställda av Valmyndighetens nämnd den 24 november 2003. Författaren mottog en elektronisk kopia av detta dokument efter intervjun den 5 april 2011.
154. Etiska riktlinjer för Valmyndigheten, fastställda av Valmyndighetens nämnd den 24 november 2003, s. 10.
155. Intervju med författaren den 5 april 2011.
156. Bland de lagar som hänvisas till finns lagen om offentlig anställning, SFS 1994:260 (bestämmelser avseende bisysslor) och förvaltningslagen, SFS 1986:223 (bestämmelser om intressekonflikter).
157. Intervju med författaren den 5 april 2011.
158. Intervju med författaren den 5 april 2011.
159. Intervju med författaren den 11 april 2011.
160. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
161. Intervju med författaren den 11 april 2011.
162. Intervju med författaren den 11 april 2011. Se lagen om offentlig anställning, SFS 1994:260, 7-7d§.
163. Intervju med författaren den 5 april 2011.
164. Intervju med författaren den 5 april 2011.
165. Intervju med författaren den 20 juni 2011.
166. Se http://www.jo.se (13 maj 2011).
167. Se t.ex. Maria Gratschew, “Case Study 4: Sweden”, in United Nations Development Programme (UNDP), Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections (UNDP Bureau for Development Policy; International Foundation for Electoral Systems (IFES) Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005), s. 100.
168. Se lag om statligt stöd till politiska partier, SFS 1972:625.
169. Intervju med författaren den 5 april 2011.
170. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 2.
171. Se http://www.riksdagen.se/templates/R_SubStartPage____15406.aspx (13 maj 2011).
172. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 2.
173. Se Justitiedepartementet, Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter: Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter, SOU 2004:22.
174. Vallagen, SFS 2005:837, 2 kap. 1-8§.

175. Vallagen, SFS 2005:837, 2 kap. 9-13§.
176. Se vallagen, SFS 2005:837, 5 kap. 1§.
177. Intervju med författaren den 5 april 2011. Vallängden baseras på folkbokföringen, som sammanställs av Skatteverket. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 6.
178. Vallagen, SFS 2005:837, 5 kap. 6-7§.
179. Se ACE Electoral knowledge Network, "Sweden: Voter Registration Case Study", i Henry Valentino, Alan Wall & Henry Rojas (eds.), Comparative Study of Voter Registration Instruments and Practices (Development Associates, Inc, 2006), s. 118.
180. Intervju med författaren den 5 april 2011.
181. Intervju med författaren den 11 april 2011.
182. Vallagen, SFS 2005:837, 7 kap. 1§.
183. Vallagen, SFS 2005:837, 7 kap. 4-10§
184. Vallagen, SFS 2005:837, 7 kap. 11-15§
185. Vallagen, SFS 2005:837, 9 kap. 14§
186. Vallagen, SFS 2005:837, 3 kap. 3§, 4 kap. 20§.
187. Intervju med författaren den 5 april 2011.
188. Intervju med författaren den 5 april 2011.
189. Intervju med författaren den 5 april 2011. I valet 2010 vägrades 147 personer att rösta av denna anledning. En möjlig anledning, enligt Valmyndigheten, är att röstmottagaren gjorde misstag när väljarna bockades av. Valmyndigheten kan dock inte utesluta möjligheten att en del väljare kan ha försökt rösta två gånger, antingen av misstag eller avsiktligen. Valmyndigheten, "Erfarenheter från valen den 19 september 2010", Rapport 2011:1, s. 20-21.
190. Intervju med författaren den 5 april 2011.
191. Intervju med författaren den 5 april 2011.
192. Intervju med författaren den 13 juni 2011.
193. Intervju med författaren den 5 april 2011.
194. Se bl.a. vallagen, SFS 2005:837, 5 kap. 8-10§ (röstkort), 6 kap. 1-4§ (valsedlar), 6 kap. 5§ (kuvert), 6 kap. 6-10§ (tillhandahållandet av valsedlar och kuvert), 7 kap. 14-15§ (hur brevröster skickas och hanteras), kap. 8 (allmänna bestämmelser om röstmottagning), 9 kap. (röstmottagning i vallokal), 10 kap. röstmottagning i röstningslokal), 11 kap. 5§ (när ett valkuvert får öppnas).
195. Vallagen, SFS 2005:837, 6 kap. 1-4§.
196. 660 miljoner valsedlar trycktes inför valet 2010. Se Valmyndigheten, "Erfarenheter från valen den 19 september 2010", Rapport 2011:1, s. 9.
197. Intervjuer med författaren den 5 april 2011.
198. Intervju med författaren den 11 april 2011.
199. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Sweden, General Elections 19 September 2010, Needs Assessment Mission Report den 28 juli 2010, s. 11 [författarens översättning].

RIKSDAGENS OMBUDSMÄN (JO)

11. RIKSDAGENS OMBUDSMÄN (JO)

Erik Karlsson

SAMMANFATTNING

Denna pelarrapport behandlar riksdagens ombudsmän (JO). Justitiekanslern (JK) och de tre tematiska ombudsmännen (barnombudsmannen, konsumentombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen) avhandlas inte.

Utredningen leder i korthet fram till följande slutsatser. JO-ämbetet fyller en viktig funktion för landets konstitutionella kontroll. Överlag är JO en mycket väl fungerande myndighet. Även om rapporten anmärker på myndighetens ansträngda arbetssituation, som verkar vilken förefaller resultera i en minskning av initiativärenden och mer systematiska utredningar till förmån för klagomålshantering, och myndighetens relativt icke-systematiserade uppföljningsarbete, saknas anledning till poängavdrag enligt den modell som ligger till grund för studiens metodologi. I sammanhanget bör även nämnas att forskningsläget avseende den faktiska implementeringen av JO:s beslut och yttranden är bristfällig.

Tabellen nedan presenterar betyg på de indikatorer studien belyser i en sammanfattande analys av justitieombudsmannainstitutets kapacitet, styrning och dess roll i det svenska integritetssystemet. Resterande text i denna sektion presenterar den kvalitativa bedömningen av varje indikator.

Riksdagens ombudsmän (JO)[1] Totalpoäng: 100 / 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100 / 100	Resurser	*	100
	Oberoende	100	100
Styrning 100 / 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	100	100
	Integritets-mekanismer	100	100
Roll 100 / 100	Utredningar	100	
	Främjande av god praxis	100	

*Resurser (lagstiftning) ingår inte i bedömningen av denna pelare.

STRUKTUR OCH ORGANISATION

JO-ämbetet inrättades redan 1809 och var då världens första ombudsmannainstitution.[2] Sedan liknande ämbeten därefter dykt upp runt om i världen har JO beskrivits som en av Sveriges främsta ”exportprodukter”[3].

JO:s uppgift är att för riksdagens räkning kontrollera att domstolar och myndigheter iakttar gällande rätt.[4] Av dagens regeringsform, den av landets fyra grundlagar som främst formar statsskicket, framgår att riksdagen väljer en eller flera justitieombudsmän.[5] JO är således en myndighet under riksdagen men har en särställning som så kallat extraordinärt organ och är därför inte inlemmat i den allmänna myndighetsstrukturen.[6] Riksdagsstyrelsen har i denna del framhållit att ombudsmännen intar samma självständiga ställning som riksrevisorerna, och konstitutionsutskottet har karakteriserat JO som en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende.[7]

Justitieombudsmännens uppgift framgår av regeringsformen,[8] och preciseras i lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän (härefter ”JO-instruktionen”).[9] Av den senare framgår bland annat att JO ska utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.[10] Vidare ska JO bland annat särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte överträds i den offentliga verksamheten,[11] och verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.[12]

JO granskar således främst om de som utövar offentlig verksamhet följer den processuella lagstiftning som finns för handläggning, kommunicering och beslutsfattande, snarare än deras tillämpning av materiell rätt. Denna distinktion är viktig inte minst i förhållande till domstolarnas oberoende.[13]

Justitieombudsmännen är i dag fyra till antalet.[14] De svarar var och en för tillsynen inom ett ansvarsområde som innefattar ett antal myndigheter. I arbetet biträds varje JO av två byråchefer, ett antal föredraganden samt sekreterare. Administrativ chef är chefsjustitieombudsmannen (härefter ”chefsJO”) som bestämmer inriktningen på verksamheten i stort.[15] Till sin hjälp har chefsJO en administrativ avdelning som leds av en kanslichef. För närvarande finns två ställföreträdande ombudsmän vars tjänstgöring beslutats av chefsJO.[16] Sammantaget arbetar cirka 60 personer på myndigheten.

Justitieombudsmännen utför sina individuella uppdrag genom att pröva och utreda anmälningar från allmänheten, göra inspektioner hos myndigheter och genomföra andra undersökningar på eget initiativ.[17] Som stöd i detta arbete är de som står under en ombudsmans tillsyn skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden en ombudsman begär.[18] Enligt samma bestämmelse har en ombudsman även rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.

En justitieombudsman har ett antal maktmedel eller befogenheter att tillgå när han eller hon vid tillsyn upptäcker att en tjänsteman inte efterlever lagar eller andra författningar, eller i övrigt inte fullgör sina åligganden. Ytterst kan en ombudsman, som särskild åklagare, väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten.[19] En ombudsman kan även initiera disciplinförfarande mot en tjänsteman för tjänsteförseelse samt, vilket är det mest frekvent använda maktmedlet, göra kritiska, vägledande och/eller rådgivande uttalanden. Ett sådant uttalande från JO är dock aldrig rättsligt bindande.

UTVÄRDERING

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har Justitieombudsmannen adekvata resurser för att i praktiken möta sina verksamhetsmål?

Poäng: 100

JO:s ekonomiska och humana resurser får anses goda. JO:s budget bestäms enligt en särskild ordning där myndigheten har att till riksdagen inkomma med budgetäskande.[20] Konstitutionsutskottet bereder sedan ärendet[21] varefter riksdagen beslutar budgeten.[22] ChefsJO är av uppfattningen att myndighetens budget är tillräcklig.[23] Samtidigt som hon framhåller att myndigheten är återhållsam i sina äskanden[24] känner hon inte till att myndigheten vid något tillfälle inte skulle ha fått det anslag den har begärt. Riksdagen har enligt henne varit följsam och höjt anslaget när det mot bakgrund av antalet inkommande anmälningar har funnits behov att utöka personalstyrkan.

Den oberoende experten misstänker att JO har ett ganska ansträngt ekonomiskt läge, vilket främst beror på antalet anmälningar som inkommer till myndigheten.[25] Han menar att det föreligger risk att JO minskar den övriga tillsynsverksamheten för att klara av att handlägga alla anmälningar och nämner att det har framförts en del kritik mot JO:s balanser. Till exempel har konstitutionsutskottet anmärkt att det stora antalet inkommande anmälningar har resulterat i långa handläggningstider, och att det i sin tur har lett till att ombudsmännen har fått mindre tid över till andra arbetsuppgifter, såsom inspektioner hos myndigheter och undersökningar på eget initiativ.[26] Liknande oro har framförts av en tidigare chefsJO som har skrivit att det ökande antalet inkommande anmälningarna har resulterat i en ”mycket ansträngd” arbetssituation, med negativa konsekvenser som förlängda handläggningstider, alltmer standardiserade svar i de ärenden JO inte tar upp till prövning och färre inspektioner och egna initiativ som följd.[27]

Även om JO:s arbetssituation kan anses ansträngd har någon betydande kritik om att JO, på grund av bristande resurser, inte uppfyller verksamhetsmålen inte påträffats. Till saken hör också att det inte är säkert att man bäst tar sig an problemen genom att tillskjuta mer resurser till JO. Ett alternativ är till exempel att förbättra reguljära tillsynsorgan i offentlig verksamhet och på så sätt minska inflödet av ärenden till JO.[28]

ChefsJO berättar att majoriteten av kansliets föredraganden har sex år långa förordnanden vid JO samt en fast anställning, företrädesvis som assessor vid överrätt, från vilken de är tjänstlediga under tiden för tjänstgöring vid JO.[29] För dessa föredraganden fungerar tjänstgöringen vid JO som en del av eller meritering inför domarkarriären. Vid myndigheten finns även ett fåtal föredraganden med fast anställning som enligt chefsJO anställts för att myndigheten ska kunna bibehålla särskild kompetens.[30]

Såväl chefsJO som den akademiska experten är av uppfattningen att tjänstgöring vid JO anses meriterande och att myndigheten inte har några större problem att fylla vakanser när sådana uppstår.[31] Den akademiska experten är av uppfattningen att föredraganden vid JO sannolikt har goda möjligheter till anställning i domstolsväsendet.[32]

Vad gäller vidareutbildning för JO:s personal framhåller chefsJO att mycket av denna ryms inom ramen för den domarutbildning det stora flertalet föredraganden har genomgått.[33] Därutöver omfattar arbetet på myndigheten i sig ett arbetsintegrerat lärande i så motto att föredragandens arbete kontinuerligt synas av byråchefer och ombudsmän.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är JO oberoende i juridiskt hänseende?

Poäng: 100

Principen om justitieombudsmännens oberoende omnämns inte särskilt i regeringsformen men följer generellt av bestämmelsen om förvaltningens självständighet.[34] Därtill har till exempel konstitutionsutskottet framfört att JO:s löpande verksamhet bedrivs helt utan påverkan av riksdagen och att denna självständighet är myndighetens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.[35] Det bör här framhållas att JO:s beslut, som en följd av dess extraordinära ställning, inte kan överklagas av vare sig anmälare eller kritiserade befattningshavare, samt att konstitutionsutskottet inte har någon befogenhet att ändra ett av JO fattat beslut.[36]

För att bli vald till justitieombudsman finns ett formellt krav på svenskt medborgarskap.[37] Några särskilda kompetenskrav finns emellertid inte,[38] även om justitieombudsmännen av tradition har varit kvalificerade jurister.[39] För att få tjänstgöra som ställföreträdande JO måste man dock uppfylla villkoret att tidigare ha tjänstgjort som JO.[40]

Ombudsmän väljs för fyra år och kan väljas om.[41] Konstitutionsutskottet bereder sådana val.[42] Enligt chefsJO har det i modern tid inte hänt att en justitieombudsman har valts av annat än en enhällig riksdag.[43] Med andra ord har man aldrig behövt förrätta val med sådana slutna sedlar som beskrivs i riksdagsordningen.[44]

ChefsJO uppger att det inte finns några legala krav på att ombudsmän lämnar politiska eller andra uppdrag vid tillsättning men att detta görs i praktiken.[45]

Ombudsmännens oberoende och neutralitet tillförsäkras genom riksdagens möjlighet att entlediga ombudsmän som inte åtnjuter hela riksdagens förtroende.[46] Konstitutionsutskottet har möjlighet att hos riksdagen hemställa om entledigande av ombudsman.[47] Ombudsmännen omfattas inte av lagen om offentlig anställning.[48]

Ombudsmännens lön, avgångsersättning och övriga anställningsförmåner bestäms av en särskild nämnd som är en myndighet under riksdagen.[49] ChefsJO uppger att ombudsmännen har högre lön än justitieråden och att de föredragande som anställs vid myndigheten i vart fall inte får lägre lön vid JO än vid den myndighet, företrädesvis överrätt, där de har sin fasta anställning.[50]

Ombudsmännens lön, avgångsersättning och övriga anställningsförmåner bestäms av en särskild nämnd som är en myndighet under riksdagen. ChefsJO uppger att ombudsmännen har högre lön än justitieråden och att de föredragande som anställs vid myndigheten i vart fall inte får lägre lön vid JO än vid den myndighet, företrädesvis överrätt, där de har sin fasta anställning. Byråchefernas löner ligger över lönen för vanliga rådmän och hov- eller kammarrättsråd (så att säga obefordrade domartjänster).

ChefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring,[51] och har även möjlighet att delegera viss tjänstetillsättningskompetens.[52] Utöver de allmänna regler avseende tjänstetillsättning vid förvaltningsmyndighet finns inga särskilda krav på att anställning vid JO ska bygga på tydliga och professionella kriterier.[53]

Endast konstitutionsutskottet kan besluta om åtal mot en ombudsman för brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller tjänst.[54] Sådant åtal ska enligt rättegångens bestämmelser prövas av Högsta domstolen.[55] Det finns dock inga bestämmelser om vem som ska agera åklagare i sådana mål.[56] Att endast konstitutionsutskottet kan besluta om åtal mot en ombudsman kan ses som ett förstärkt skydd eftersom konstitutionsutskottet kan utöva diskretion på ett sätt som allmän åklagare är förhindrad mot bakgrund av dennes absoluta åtalsplikt.

Ombudsmännens i särklass flitigast använda maktmedel är rätten att uttala sig i fråga om åtgärd av myndighet eller tjänsteman strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (en så kallad erinran).[57] Sådana uttalanden är inte formellt bindande och blir inte nödvändigtvis eller särskilt ofta föremål för domstolsprocess. JO:s uttalanden är normalt sett vägledande och ibland kritiska, men är i vilket fall inte att anse som myndighetsutövning varför det normalt sett inte går att anföra besvär över

dem. En ombudsman kan till exempel inte genom ett uttalande ändra eller upphäva ett i och för sig felaktigt beslut av en myndighet.[58]

En annan sak är att myndigheter självmant vidtar rättelse under JO:s utredning eller därefter. Den akademiska experten vill i sammanhanget erinra att JO är ett extraordinärt organ som är tänkt att komma ifråga först när vanliga rättsmedel är uttömda eller har fallerat.[59] JO:s oberoende skulle i någon mån komma på kant om myndigheten var beroende av domstolarna för att säkerställa efterlevnad av beslut. En annan aspekt av JO:s oberoende är att JO, oaktat att domstol ogillar dess åtal för tjänstefel, kan uttala kritik mot ifrågavarande tjänsteman.[60] Detta är emellertid inte särskilt vanligt, vilket inte minst är ett resultat av att JO:s tillsynsfunktion ska utövas med full respekt för domstolarnas oberoende och självständiga beslutsfattande.

I den utsträckning JO har befogenhet att agera särskild åklagare[61] prövas åtalen i allmän domstol. För det fall JO finner att ett brott har begåtts av en befattningshavare men likväl väljer att inte väcka åtal, inom ramen för rättegångsbalkens regler om åtalsunderlåtelse,[62] kan det tänkas att den kritiserade kräver att bli åtalad för att få sin sak prövad. En sådan begäran bör JO tillmötesgå enligt ett uttalande i lagmotiven.[63]

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är JO oberoende i praktiken?

Poäng: 100

JO har i praktiken ett stort oberoende i förhållande till regering och förvaltningens myndigheter. ChefsJO är av uppfattningen att myndigheten kan verka på ett professionellt och opartiskt sätt.[64] Den akademiska experten delar denna uppfattning och anser att ombudsmännen är påtagligt opartiska i sin verksamhet.[65] Han är även av uppfattningen att JO har hög auktoritet, i synnerhet inom rättsväsendet. Även en före detta JO har i litteraturen hävdat att JO är helt fristående från regeringen och dess myndighetsorganisation, samt att JO intar en i hög grad självständig ställning mot riksdagen.[66]

Varken chefsJO eller den akademiska experten känner till några fall av politiskt inflytande över tillsättningen av JO:s anställda eller andra exempel av politisk inblandning i JO:s verksamhet.[67] ChefsJO framhåller i denna del att såväl riksdag som regering håller hårt på principen om förvaltningens självständighet, och att JO endast möter riksdagen vid tre tillfällen: när de blir valda, när budgeten fastställs, samt när JO presenterar sin ämbetsberättelse.[68]

Enligt chefsJO avsäger sig en tillträdande ombudsman eventuella politiska uppdrag innan han eller hon påbörjar sin anställning.[69] Denna princip efterlevs enligt henne och hon känner inte till något fall av politiskt engagemang av en verksam ombudsman, i vart fall inte under de senaste tio åren. Inte heller den akademiska experten känner till att någon verksam ombudsman ska ha engagerat sig politiskt. Han nämner dock att en tidigare chefsJO fick lämna sin tjänst i slutet av 1980-talet efter att det hade uppdagats att han hade finansierat en resa för närstående med skattemedel.[70]

Som framförts ovan väljs ombudsmännen för fyra år med möjlighet till omval. Det finns ingen officiell statistik över hur ofta ombudsmän väljs om. ChefsJO är dock av uppfattningen att det är tämligen vanligt att ombudsmän väljs om, men att det främst beror på ifrågavarande ombudsmans ålder.[71] Den oberoende experten menar att även tjänstgöring som ombudsman av vissa kan ses som ett karriärsteg varför man självmant väljer att gå vidare efter en tid som ombudsman.[72]

Varken chefsJO eller den akademiska experten känner till att någon ombudsman eller personal vid myndigheten ska ha avskedats de senaste tio åren.[73] Det har emellertid hänt att en sittande JO efter ovanligt kort tid har anhållit om entledigande.[74]

ChefsJO menar att det är svårt att veta om allmänheten kan framföra klagomål till JO utan rädsla för repressalier.[75] Hon tror dock att någon sådan allmän rädsla inte föreligger och att myndigheter, i stället för att försöka påverka anmälare, i första hand försöker säkerställa att de inte blir anmälda genom att följa de regelverk som finns.[76] Den akademiska experten uppger sig vara tämligen säker på att någon utbredd rädsla för repressalier inte föreligger.[77]

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det regler som säkerställer att allmänheten kan ta del av information om JO:s verksamhet och beslutsprocesser?

Poäng: 100

Huvudprincipen för JO:s verksamhet är att handlingar i ärenden rörande tillsynsverksamheten är offentliga.[78] Sekretess avseende JO:s verksamhet regleras i särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.[79] Av dessa bestämmelser framgår bland annat att endast två sekretessgrunder blir tillämpliga i JO:s verksamhet, om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs eller om sekretess behövs till skydd för enskilds

personliga förhållanden. En jämförelse med de sju sekretessgrunder som anges i tryckfrihetsförordningen[80] ger vid handen att utrymmet för sekretess i JO:s verksamhet är förhållandevis begränsat. I sammanhanget bör också poängteras att sekretess inte i något fall gäller beslut av ombudsman som innebär att ett ärende avgörs.[81] Detta gäller även i de delar beslut innehåller uppgifter som i och för sig omfattas av sekretess hos JO.[82]

Den bärande tanken bakom bestämmelserna är att JO:s verksamhet, mot bakgrund av dess art och ändamål, ställer särskilt höga krav på största möjliga öppenhet och insyn.[83] En konsekvens härav är att det till exempel inte finns någon särskild bestämmelse enligt vilken JO i vissa fall måste säkerställa en anmälares anonymitet. En anonym anmälan registreras aldrig som klagomål, och resulterar därför inte i ett beslut, men kan förstås resultera i ett initiativärende av en ombudsman. ChefsJO framhåller i denna del att en JO-anmälan alltid är offentlig, men att det förekommer att vissa uppgifter däri sekretessbeläggs, företrädesvis uppgifter som berör tredje person.[84] Till detta påpekar hon att till exempel myndigheters yttranden till JO blir offentliga när de inkommer.

Avseende offentlighet och sekretess kan slutligen nämnas att sedvanlig förundersökningssekretess gäller i de fall ombudsman har beslutat att inleda förundersökning,[85] samt att bestämmelsen för en sekretessbelagd uppgift tillämpas även hos ombudsmannen när denne i sin tillsynsverksamhet mottagit sådan uppgift av en myndighet.[86]

Förekommer uppgiften i en handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock sekretessen hos ombudsmannen endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Enligt JO-instruktionen ska ombudsmännen årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år till den 30 juni innevarande år.[87] Ämbetsberättelsen är i alla delar offentlig och för det fall enskild begär att få ta del den, eller annan allmän handling hos JO, gäller tryckfrihetsförordningens bestämmelser med krav om att tillhandahållandet ska ske genast eller så snart det är möjligt.[88]

Utöver krav på inkomstdeklaration för privatpersoner finns inga särskilda bestämmelser enligt vilka ombudsmännen eller myndighetens personal måste deklarera sina tillgångar. Sådana uppgifter blir offentliga i och med skatteverkets taxeringsbeslut.

ChefsJO framför att det inte finns några särskilda bestämmelser som reglerar allmänhetens deltagande eller insyn i JO:s aktiviteter via till exempel rådgivande församlingar eller offentliga konsultationer.[89] Enligt henne bör avsaknaden av sådana bestämmelser förstås mot bakgrund av ämbetets natur och det personliga mandat varje ombudsman har av riksdagen. En ombudsman bestämmer helt enkelt själv hur arbetet bör fortlöpa och vilka kontakter som bör tas. Det framgår av ämbetsberättelsen att ombudsmännen, och vissa av myndighetens anställda, fortlöpande deltar i såväl nationella[90] som internationella[91] konferenser, seminarier, utbildningsverksamhet med mera.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning karaktäriseras JO:s aktiviteter och beslutsprocesser av öppenhet i praktiken?

Poäng: 100

ChefsJO anför att myndigheten följer gällande bestämmelser avseende föreskriven offentlighet och att myndigheten har daglig kontakt med medierna, vars representanter inte sällan kommer till myndigheten för att ta del av beslut, anmälningar, remissvar och så vidare.[92] I sammanhanget kan nämnas att en kanslichef på JO har skrivit att den långtgående öppenheten hos JO utnyttjas av medierna, som i stort sett dagligen följer verksamheten.[93]

Den akademiska experten beskriver JO som en osedvanligt öppen myndighet,[94] ett påstående som får stöd av en annan rättsvetenskapsman som hävdar att graden av offentlighet i JO:s verksamhet är särskilt påfallande.[95]

Ämbetsberättelsen innehåller av hävd[96] en översiktlig redogörelse med bland annat statistik över verksamheten och i synnerhet information om hur många klagomål och förfrågningar om lagstiftningsremisser som har inkommit under året, samt hur många initiativärenden ombudsmännen har företagit sig.[97] Därtill finns till exempel månatlig statistik över antalet inkomna och avslutade ärenden, samt antalet ärenden i balans. Ämbetsberättelsen utsändes till alla domstolar och förvaltningsmyndigheter.[98]

Den akademiska experten känner inte till någon betydande kritik med innebörd att JO systematiskt inte lyckas tillhandahålla information eller handlingar inom föreskrivna tidsramar.[99] ChefsJO framhåller i denna del att myndighetens beslut om offentlighet fattas tämligen omgående på förekommen begäran, men att tillhandahållandets omedelbarhet i vissa fall kan begränsas av begärans omfattning.[100]

JO har en informativ hemsida som innehåller bland annat myndighetens ämbetsberättelser efter 1998 och en databas med en mängd beslut av särskilt intresse samt en därtill kopplad sökfunktion. Hemsidan innehåller även information om de individuella ombudsmännen, myndighetens verksamhet och historia, hur man går till väga för att inkomma med klagomål och mot vem klagomål kan och inte kan rikta sig.[101] ChefsJO anför i denna del att Datainspektionen har anmärkt att JO är för generös med publicering av namn på internet, och då i synnerhet avseende felande tjänstemän.[102]

Som framställts ovan finns inget formaliserat regelverk för deltagande av representanter för allmänheten i ombudsmännens arbete. Den akademiska experten påpekar dock att JO emellertid har ett kontinuerligt utbyte med medierna, som emellanåt uppmärksammar JO:s beslut och uttalanden.[103] Han känner även till att vissa anställda inom myndigheten har i uppgift att se över medierapporteringen.

Då det saknas särskilda bestämmelser avseende offentliggörande av ombudsmännens tillgångar görs inte detta annat än i den utsträckning det krävs för ombudsmännens personliga inkomstdeklaration.

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som säkerställer att JO måste rapportera om och kan hållas ansvarig för sin verksamhet/sina handlingar?

Poäng: 100

Ombudsmännen väljs av riksdagen och är ansvariga mot den. JO är, som har nämnts, skyldig att tillställa riksdagen en årlig ämbetsberättelse senast den 15 november varje år.[104] Ämbetsberättelsen är ett offentligt dokument som är tillgängligt på bland annat JO:s hemsida.

JO har ett särskilt mandat att hos riksdagen göra vissa framställningar.[105] Därtill får chefsJO efter samråd med övriga ombudsmän bestämma arbetsordning, verksamhetsplan och förslag till anslag på statsbudgeten för ombudsmännen.[106] Bestämmelser om årsredovisning och internrevision för JO finns i särskild lag.[107] Av denna framgår bland annat att JO varje år senast den 22 februari ska lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret.[108]

Som tidigare har nämnts kan JO:s beslut inte bli föremål för domstolsprövning, vilket är en följd av myndighetens extraordinära ställning. Inte heller

riksdagen bedömer enskilda JO-beslut. Det händer emellertid att viktiga JO-beslut blir föremål för ledarkommentarer och offentlig debatt och att kritik mot JO framförs på detta sätt.

Enligt den akademiska experten finns inga särskilda regler med syfte att skydda personer som uppmärksammar oegentligheter i JO:s verksamhet, så kallade whistleblowers, utöver de allmänna bestämmelser avseende meddelarfrihet och repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen[109] och yttrandefrihetsgrundlagen[110].[111] Enligt dessa får ingen som har använt sig av friheterna inom de nyss nämnda grundlagarnas tillämpningsområde bestraffas eller dömas till skadeståndsansvar i annat fall än att grundlagarna i fråga medger det.[112]

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning rapporterar JO om sin verksamhet och hålls ansvarig för sin verksamhet/sina handlingar i praktiken?

Poäng: 100

Vad gäller frågan om ansvarsutkrävande är chefsJO av uppfattningen att ombudsmännens individuella ansvar gentemot riksdagen förmodligen skulle innebära att en ansvarig ombudsman får lämna sin tjänst för det fall systematiska oegentligheter uppdagas på dennes avdelning.[113] På motsvarande sätt skulle en sittande chefsJO hållas politiskt ansvarig för oegentligheter på myndigheten i stort.[114]

JO tillställer riksdagen sin ämbetsberättelse inom bestämda tidsramar. Ämbetsberättelsen består till övervägande del av de beslut myndigheten har fattat under de föregående tolv månaderna. Enligt chefsJO diskuterar riksdagen sällan ämbetsberättelsen utan vanligen läggs den till handlingarna efter kortare anförande.[115] Ämbetsberättelsen tas därefter in i riksdagstrycket.[116]

Riksrevisionen granskar JO:s årsredovisning. Av riksrevisionens senaste revisionsberättelse framgår att JO:s årsredovisning ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av JO:s finansiella ställning och av dess resultat och finansiering för året.[117]

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som säkerställer JO:s integritet?

Poäng: 100

Enligt såväl chefsJO som den akademiska experten finns ingen särskild uppförandekod eller liknande med syfte att säkerställa JO:s integritet.[118] Över huvud taget finns ingen särreglering för ombudsmännen eller myndighetens personal avseende intressekonflikter, gåvor, restriktioner för politiskt engagemang, karensbestämmelser, eller deklaration av tillgångar, utöver det generella regelverk som gäller offentligt anställda. ChefsJO framhåller dock att hon nyligen fattade ett beslut som ger ombudsmännen en rättslig bas för överflyttning av ärenden sinsemellan.[119] Detta beslut är tänkt att ge ledning när en ombudsman inte anser det lämpligt att han eller hon handlägger ett visst ärende utan att ombudsmannen i fråga är jävig i juridisk mening. För JO:s anställda gäller i denna del förvaltningslagens jävsbestämmelser.[120] För JO:s anställda gäller även den offentliga arbetsrättens disciplinära regler.[121]

För ombudsmännen och JO:s anställda gäller brottsbalkens bestämmelser om till exempel mutbrott,[122] bestickning,[123] tjänstefel[124] och trolöshet mot huvudman,[125] låt vara att endast konstitutionsutskottet, som har beskrivits ovan, kan väcka talan härom mot en ombudsman. Vad sedan gäller JO:s anställda och brottet tjänstefel påpekar den akademiska experten att ombudsmännen kan utreda sina egna anställda, men att tjänstefelsansvaret vid myndigheten är förhållandevis begränsat givet att JO inte ägnar sig åt omfattande myndighetsutövning.[126]

Några så kallade karrensbestämmelser avseende anställning före eller efter tjänstgöring som ombudsman eller annars som anställd på JO finns inte. I den utsträckning tidigare utfört arbete i annan anställning kan tänkas äventyra en JO-anställds opartiskhet finns jävsbestämmelserna för att förhindra olämplig befattning med ärenden.

Det finns inte några särskilda bestämmelser enligt vilka ombudsmännen eller JO:s anställda måste deklarera sina tillgångar, annat än den privata skattedeklaration som åligger dem. För de fall offentligt anställd underlåter att anmäla bisysslor på påbjudet sätt föreskriver lagen om offentlig anställning disciplinansvar och påföljder som varning och löneavdrag.[127] Lagen om offentlig anställning gäller inte ombudsmännen.[128]

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning säkerställs JO:s integritet i praktiken?

Poäng: 100

ChefsJO menar att det inte föreligger något behov av ett ändrat eller nytt regelverk avseende gåvor, representation eller intressekonflikter för att säkerställa att JO:s verksamhet bedrivs på ett etiskt försvarbart sätt.[129] Hon känner till exempel inte till något fall under de senaste fem åren då en ombudsman eller anställd vid myndigheten skulle ha avvikit ifrån ifrågavarande regelverk. Detta är enligt henne ett resultat av att ombudsmännen och myndighetens personal är ovanligt aktsamma och medvetna om integritetshänsyn och med all sannolikhet tillämpar gällande föreskrifter striktare än på de flesta andra myndigheter.

Den akademiska experten framhåller emellertid att frågan om det existerande regelverkets effektivitet för att säkerställa JO:s integritet inte har varit föremål för någon mer omfattande systematisk studie, varför ingen riktigt vet hur det ligger till.[130] Han påpekar dock att de som får anställning hos JO har utbildats och sållats fram under lång tid inom ramen för domarutbildningen, och att detta nog är en av de viktigaste rättssäkerhetsgarantier för att myndighetens verksamhet kan bedrivas på ett opartiskt och effektivt sätt.

ChefsJO kan inte minnas att myndighetens personal under hennes dryga sex år som ombudsman har erbjudits någon särskild utbildning i integritetsfrågor.[131] Hon framhåller dock att frågorna behandlas grundligt under domarutbildningen samt att de levandegörs varje dag i myndighetens verksamhet då JO granskar just hur andra myndigheter efterföljer sina åligganden. Den akademiska experten konstaterar i denna del att det ankommer på JO:s personal och de enskilda ombudsmännen att känna till de aktuella regelverken.[132]

UTREDNINGAR

I vilken utsträckning är JO aktiv och effektiv i hanteringen av klagomål från enskilda?

Poäng: 100

JO:s hemsida innehåller detaljerade uppgifter om hur man går till väga för att inkomma med anmälan. Där anges även vem som kan klaga, vilken personkrets som kan och inte kan bli föremål för klagan, vad man kan klaga på, hur man gör en anmälan och vad den bör innehålla. Det framgår också att

anmälan kan vara fritt formulerad eller kan skrivas på särskild blankett som tillhandahålls på hemsidan, samt några viktiga saker att tänka på med anledning av anmälan. Sammanfattningsvis framstår det som relativt okomplicerat att klaga hos JO. Som exempel kan nämnas att vem som helst, oavsett hemort och medborgarskap, kan klaga, till och med barn. Den som klagar behöver heller inte vara direkt berörd av de missförhållanden som framhålls. Vidare kan anmälan skrivas på vilket språk som helst, JO står för översättningen.

ChefsJO tycker att myndigheten är mycket tillåtande vad gäller inkommande anmälningar.[133] Den enda eventuella svårighet för enskild hon kan tänka sig är begäran om att anmälan bör vara skriftlig. Den akademiska experten framhåller i denna del att det är väldigt enkelt för enskilda att inkomma med anmälan och att JO har en väldigt accepterande inställning som inte alls går att jämföra med till exempel domstolarnas strikta formkrav.[134]

Vad gäller de så kallade balanserna, differensen mellan det sammanlagda antalet nyregistrerade och avslutade ärenden, kan anmärkas att JO hade positiva balanser, fler avslutade än nyregistrerade ärenden, verksamhetsåren 2004/05, 2005/06, 2006/07 samt 2009/10, och negativa balanser 2007/08 samt 2008/09.[135] ChefsJO kommenterar myndighetens balanser med att man har ”näsan över vattnet”.[136]

Antalet nyregistrerade anmälningar hos JO har ökat i stort sett successivt, från 5543 stycken under verksamhetsåret 2004/05 till 7398 under 2009/10.[137] Enligt chefsJO har under en lång följd av år ungefär 50 procent av ärendena skrivits av utan utredning.[138] I sådana fall fattas avskrivningsbeslutet på basis av anmälan samt de handlingar anmälaren eventuellt har skickat in[139]. Handläggningstiden för dessa ärenden är vanligen fyra till sex veckor. Ungefär 25 procent av inkommande ärenden leder till någon typ av utredning från JO:s sida. JO inhämtar då dokument eller tar kontakt med berörda myndigheter för upplysningar. Handläggningstiden blir då vanligtvis en till två månader. Kvarvarande 25 procent resulterar i att JO remitterar ärendet till aktuell myndighet för yttrande över vad anmälaren har anfört. Handläggningstiden i sådana ärenden varierar, bland annat beroende på hur ansatt myndigheten i fråga är och hur aktiv anmälaren är genom att återkomma i ärendet med kompletterande uppgifter och liknande. Huruvida dessa handläggningstider svarar mot den uppmaning om ”skyndsam” handläggning som föreskrivs i JO-instruktionen[140] är svårt att säga. Klart är emellertid att JO, som extraordinärt organ, i formellt hänseende inte har att rätta sig efter samma tidsramar som landets övriga myndigheter.

ChefsJO uppger att kriminalvården och försäkringskassan, som båda faller under hennes särskilda ansvarsområde, normalt sett genomför bra utredningar när JO begär in yttranden.[141] Myndigheterna redogör enligt henne för den lagstiftning de har, och i förekommande fall borde ha, tillämpat samt anger varför deras hantering av det anmälda ärendet var korrekt eller inte. Det händer även att myndigheterna skriver att de förtjänar kritik och på så sätt förekommer JO:s bedömning. ChefsJO är av uppfattningen att myndigheter generellt sett är följsamma och lyssnar på JO, dock att det på kommunal nivå, och i synnerhet vad gäller överförmyndarverksamheten, varierar utomordentligt vad gäller förståelsen av tillämpliga regelverk och JO:s rättsvägledande bedömningar. Som exempel på den följsamhet myndigheterna i stort uppvisar anför hon att flertalet myndigheter anslår aktuella JO-beslut på sina hemsidor och/eller distribuerar besluten till sina anställda.

Den akademiska experten menar att ingen riktigt vet i vilken utsträckning myndigheter verkligen efterföljer JO:s beslut, och att en rimlig utgångspunkt torde vara att man inte blint kan förlita sig på att en kritiserad myndighet som säger att den ska rätta sig efter JO:s kritik också gör det.[142] För att nå djupare insikter om detta krävs enligt honom sådana kvantitativa och kvalitativa studier som jurister vanligen inte tar sig an, och så vitt han känner till finns ingen professionell samhällsvetenskaplig forskning som har gått igenom ett tillräckligt stort material.

Vad gäller de mer specifika situationer då JO väljer att väcka åtal för tjänstefel är den akademiska experten av uppfattningen att JO har stor framgång i domstol.[143] Detta beror enligt honom bland annat på att JO väljer ut särskilt graverande fall. Av JO:s senaste ämbetsberättelse framgår att JO under aktuellt år väckte åtal för tjänstefel vid två tillfällen.[144] Båda åtalen bifölls av Svea hovrätt.[145] Även året innan väckte JO åtal för tjänstefel vid två tillfällen.[146] I båda dessa fall ansåg tingsrätten att tjänstefel hade begåtts men att dessa, med hänsyn till omständigheterna, var att betrakta som ringa och därmed inte straffbara.[147]

Ombudsmännen kan ta upp ärenden på eget initiativ[148] efter till exempel iakttagelser vid en inspektion, en anonym anmälan, eller annan information från media eller liknande källor. När så sker upprättar ombudsmannen i fråga en promemoria över vad initiativet grundar sig på, varefter promemorian med därtill hörande handlingar remitteras till berörd myndighet för upplysning eller utredning och yttrande. Det genomsnittliga antalet nyregistrerade initiativärenden per verksamhetsår var 116,5 under perioden 1998/99 till 2003/04. Motsvarande siffra för perioden 2004/05 till 2009/10 var cirka

70.[149] Minskningen förklaras till viss del av det ökande antalet inkommande anmälningar och bekräftar i någon mån vad den akademiska experten har anfört om att myndigheten tvingas prioritera anmälningar på bekostnad av initiativärenden.[150] Enligt JO:s hemsida resulterar cirka 75–80 procent av initiativärendena i kritiska uttalanden.

ChefsJO anser att den allmänna uppfattningen av myndigheten felaktigt präglas av att den fungerar som klagomur för allehanda felaktiga beslut enskilda vill ha ändrade,[151] för som har beskrivits ovan kan JO inte ändra myndighets beslut. Hon menar därför att många som vänder sig till JO blir missnöjda då anmälan inte får önskad effekt, varför myndigheten fäster stor vikt vid bemötandefrågor och anstränger sig för att i möjlig mån förklara sina bedömningar. Vad gäller den allmänna uppfattningen av JO hänvisar den akademiska experten till en studie av vilken det framgår att förtroendet för JO varierar bland befolkningen, men att högt förtroende i stor utsträckning sammanfaller med mer omfattande morgontidningsläsning och hög ålder.[152]

FRÄMJANDE AV GOD PRAXIS

I vilken utsträckning bidrar JO aktivt och effektivt till att höja medvetenheten om riktlinjer för etiskt handlande inom regering, riksdag och allmänheten i stort?

Poäng: 100

Som framgått ovan har JO ett juridiskt mandat att granska statliga myndigheter (inklusive domstolar); kommunala och landstingskommunala myndigheter; tjänstemän vid statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter; samt andra som är anförtrodda myndighetsutövning.[153] JO har emellertid inte något mandat att granska regeringen och enskilda statsråd; riksdagens ledamöter eller ledamöter av kommun- respektive landstingsfullmäktige; andra justitieombudsmän och justitiekanslern (JK); statliga bolag och stiftelser; kommunala bolag och stiftelser;[154] tidningar, radio, TV; banker och försäkringsbolag; advokater och privatpraktiserande läkare.[155]

Enligt ChefsJO följer man gällande föreskrifter i denna del och granskar bara de personer och myndigheter man har mandat att granska.[156] Någon betydande kritik med innebörden att JO överträder sina legala befogenheter har inte påträffats under arbetet med denna studie, låt vara att det har förts en diskussion om rimligheten i att JO har i uppgift att granska landets domstolar, en uppgift som ombudsmännen i till exempel Danmark och Norge inte har.[157] Kärnpunkten här är att JO:s tillsynsfunktion ska utövas med full respekt för

domstolarnas oberoende och självständiga beslutsfattande. Till detta kommer att JO:s tillsynsfunktion i förhållande till domstolarna till övervägande del handlar om handläggningsfrågor.

JO har i samband med utredning av anmälning alltid kontakt med berörd myndighet och tillåter denna att yttra sig. Yttrandet utgör sedan del av vederbörande ombudsmans underlag för beslut. Kontakten med myndigheter och efterföljande kritiska eller rättsvägledande uttalanden har tidigare funnits bidra till att en god förvaltningssed har utvecklats.[158]

JO har ibland beskrivits som ”tandlös” och dess på intet sätt givna effektivitet som konstitutionellt kontrollmedel har resulterat i viss kritik.[159] Sådant ifrågasättande har bland annat tagit fasta på JO:s begränsade sanktionsmöjligheter.[160] Samtidigt förefaller en vida spridd uppfattning vara att JO:s verksamhet har effekt. Det har till exempel sagts att de som står under JO:s tillsyn ”är mycket måna om att undgå kritik […] och att rätta sig efter de synpunkter som JO för fram”,[161] och att det ”uthängande” i medier som emellanåt drabbar tjänstemän kan vara en nog så kännbar bestraffning.[162] Det har också påpekats att en viktig funktion JO fyller är att dess yttranden över specifika situationer inte sällan innehåller allmängiltig vägledning för myndigheterna.[163] JO:s beslut uppmärksammas dessutom ofta i olika handböcker och utbildningsmoment i offentlig sektor och kan på så sätt bidra till att höja den rättsliga standarden hos myndigheternas verksamhet. JO:s kvalitetshöjande roll har gjort att myndigheten har beskrivits som en ”riktlinjeproducerande klagomur”.[164]

Enligt chefsJO har myndigheten inte bedrivit några särskilda kampanjer för att öka medvetenheten om riktlinjer för etiskt handlande i förvaltningen, men att detta är något som faller inom ramen för myndighetens dagliga verksamhet.[165]

Enligt riksdagsordningen får ombudsmännen göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör myndighetens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.[166] Riksdagen får också föreskriva att ombudsmännen även i andra fall får göra framställningar till den.[167] Enligt chefsJO kan ombudsmännen enligt ett formaliserat förfarande föreslå lagstiftning men det inte händer särskilt ofta.[168] JO besvarar emellertid ett stort antal remisser i lagstiftningsärenden varje år vilket rapporteras i ämbetsberättelsen.[169]

Berörda myndigheter och klagande tillställs alltid JO:s beslut. Enligt chefsJO har myndigheten även ett dagligt utbyte med medierepresentanter som i sin tur sprider information om JO:s förehavanden.[170]

Enligt chefsJO sker ingen systematisk uppföljning av de anmälningar som föranleder kritik.[171] Hon framhåller dock att det händer att individuella ombudsmän i, särskilt stora eller uppmärksammade ärenden, genomför olika uppföljande utredningar för att undersöka i vilken utsträckning berörd myndighet har tagit till sig av JO:s kritik. Även om uppföljningsarbete är resurskrävande tycker chefsJO att myndigheten har blivit bättre på detta och att medvetenheten om vikten av uppföljning har ökat.

Den akademiska experten påpekar att det är oklart hur JO:s uppföljningsmekanismer ser ut och att uppföljningsarbetets omfattning sannolikt varierar mellan olika ombudsmän och de olika ansvarsområden de har.[172] I sammanhanget påpekar han att även om JO har kontakt med kritiserade myndigheter i samband med dess granskning kräver mer långsiktig uppföljning stora resurser.

NOTER

1. Den övergripande poängen är ett enkelt medelvärde av de tre dimensionerna kapacitet, styrning och roll. Värdena på dimensionerna motsvarar på samma sätt ett enkelt medelvärde av de motsvarande indikatorbetygen.
2. Se Katarina Alexius-Borgström, ”Om JO-ämbetets funktioner”, i Förvaltningsrättslig tidskrift (2001, nr. 1-3), s. 35.
3. Wiweka Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten, 9 u (Norstedts Juridik, 2008), s. 14. Se även Thomas Bull, ”Sweden – The original ombudsman: Blueprint in need of revision or a concept with more to offer?”, i European Public Law (2000, vol. 6, nr. 3).
4. Jesper Ekroth, ”JO-ämbetet 200 år – en historisk tillbakablick”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 101.
5. Regeringsformen (1974:152) 13 kap. 6 § 1 st.
6. Fredrik Sterzel, ”Kontinuitet och förnyelse – perspektiv från 1967 års JO-reform”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 101.
7. Se konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:KU22 s. 49.
8. Regeringsformen (1974:152) 13 kap. 6 § 1 st.
9. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän.
10. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 1 § 2 st.
11. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 3 §. Se även SOU 1985:26 s. 138 f.
12. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 4 §.
13. Se Mats Melin, ”JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 268 f.
14. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 2 st. Se även lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 1 § 1 st.
15. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 2 st. Se även lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 12 §. Detta innebär dock inte att chefsJO

är överordnad övriga ombudsmän. JO-instruktionen anger att ombudsmännen "står ej under tillsyn av varandra", se lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 2 § 4 st.

16. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 15 § 3 st.
17. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 5 §.
18. Regeringsformen (1974:152) 13 kap. 6 § 2 st.
19. ChefsJO framhåller i denna del att åtal mot tjänstemän är mycket ovanliga och att JO inte har som huvuduppgift att lagföra tjänstemän. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011. I sammanhanget kan även påpekas att gärningsman inte ska dömas till ansvar för tjänstefel om gärningen, med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter, är att anse som ringa. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 1 § 1 st.
20. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 12 § 2 st.
21. Riksdagsordningen (1974:153) 4 kap. 6 § 5 st.
22. Regeringsformen (1974:152) 9 kap. 1 §.
23. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
24. Jfr. lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 12 § 1 st.
25. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
26. Se t.ex. konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU7.
27. Mats Melin, "JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden", i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 280 f.
28. Se Mats Melin, "JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden", i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 283 f. Se även Claes Eklundh "'Ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet' - Några tankar om JO-ämbetet idag och i framtiden", i Göran Regner et al (red.), Festskrift till Hans Ragnemalm (Juristförlaget, 2005), s. 85-99.
29. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
30. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
31. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
32. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
33. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
34. Regeringsformen (1974:152) 12 kap. 2 §.
35. Se konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:KU22 s. 49.
36. Se Håkan Strömberg & Bengt Lundell, Sveriges författning, 21 u (Studentlitteratur, 2011), s. 163-164.
37. Regeringsformen (1974:152) 12 kap. 6 §.
38. Henry Bäck & Torbjörn Larsson, Den svenska politiken: Struktur, processer och resultat (Liber, 2008), s. 281.
39. Wiweka Warnling-Nerep, Annika Lagerqvist Veloz Roca & Jane Reichel, Statsrättens grunder, 3 u (Norstedts Juridik, 2010), s. 257.
40. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 2 st.
41. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 4 st. Av bestämmelsen framgår även att ställföreträdande JO väljs för två år.
42. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 §, tilläggsbestämmelse 2, lag (2003:180).
43. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
44. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 3 st.

45. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
46. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 4 st.
47. Riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 11 § 4 st.
48. Lag (1994:260) om offentlig anställning 3 § 2 p.
49. Lag (2002:1024) om lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna 1 §. Se även riksdagsordningen (1974:153) 8 kap. 5 §, samt konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU21, s. 5.
50. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
51. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 13 §.
52. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 15 § 2 st.
53. Enligt lag (1994:260) om offentlig anställning 4 § ska vid anställning ”avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.” Se även lag (1982:80) om anställningsskydd.
54. Riksdagsordningen (1974:153) 9 kap. 8 § 1 st. 2 p.
55. Rättegångsbalk (1942:740) 3 kap. 3 § 1 st.
56. Se Håkan Strömberg & Bengt Lundell, Sveriges författning, 21 u (Studentlitteratur, 2011), s. 164.
57. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän 6 §.
58. Se Håkan Strömberg & Bengt Lundell, Sveriges författning, 21 u (Studentlitteratur, 2008), s. 164.
59. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
60. Se t.ex. ombudsmannen Kerstin Andrés beslut av den 22 juni 2010, dnr. 1718:2008. Här bör dock framhållas att tingsrätten hade funnit att tjänstemannens fel var ringa och därför inte straffbart, och att JO hade funnit anledning att uttala allvarlig kritik rörande omständigheter som låg utanför de som hade prövats i målet.
61. Se regeringsformen (1974:152) 12 kap. 6 § 1 st.
62. Rättegångsbalk (1942:740) 20 kap. 6-7 §§.
63. Se Håkan Strömberg & Bengt Lundell, Sveriges författning, 21 u (Studentlitteratur, 2008), s. 162.
64. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
65. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
66. Nils-Olof Berggren, ”JO och politiken”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 9 f.
67. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
68. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
69. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
70. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
71. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
72. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
73. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
74. Se riksdagens protokoll 1988/89:63 av den 8 februari 1989.
75. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
76. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
77. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.

78. Kjell Swanström, "JO-ämbetet inifrån", i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 352.
79. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 42 kap. 1-4 §§.
80. Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap. 2 §.
81. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 42 kap. 1 § 2 st.
82. Se Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 u (Norstedts juridik, 2010) s. 264.
83. Kjell Swanström, "JO-ämbetet inifrån", i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 351.
84. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
85. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 42 kap. 3 §.
86. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 42 kap. 4 §.
87. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän 11 §.
88. Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 12 §.
89. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
90. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 4, ss. 669-671.
91. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 5, ss. 672-675.
92. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2010/11:JO1, s. 655 ff.
93. Kjell Swanström, "JO-ämbetet inifrån", i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 352.
94. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
95. Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 u (Norstedts juridik, 2010) s. 261.
96. Mats Melin, "JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden", i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 293.
97. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
98. Håkan Strömberg & Bengt Lundell, Sveriges författning, 21 u (Studentlitteratur, 2008), s. 164.
99. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
100. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
101. Se www.jo.se (besökt 10 juni 2011).
102. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
103. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
104. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 11 §.
105. Se riksdagsordningen (1974:153) 3 kap. 8 §.
106. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 12 § 2 st.
107. Lag (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, riksdagens ombudsmän och riksrevisionen.
108. Lag (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, riksdagens ombudsmän och riksrevisionen 37 §.
109. Tryckfrihetsförordning (1949:105) 1 kap. 1 § 3 st. samt 1 kap. 3 §.
110. Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469) 1 kap. 4 §.
111. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.

112. Se härom Thomas Bull, ”Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 51 f.
113. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
114. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
115. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
116. Wiweka Warnling-Nerep, Annika Lagerqvist Veloz Roca & Jane Reichel, Statsrättens grunder, 3 u (Norstedts Juridik, 2010) s. 255.
117. Riksrevisionen, Revisionsberättelse för riksdagens ombudsmän av den 16 mars 2011, dnr. 32-2010-0614.
118. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
119. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
120. Förvaltningslag (1986:223) 11 §.
121. Se lag (1994:260) om offentlig anställning 14-21 §§.
122. Brottsbalk (1962:700) 17 kap. 7 §.
123. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 2 §.
124. Brottsbalk (1962:700) 20 kap. 1 §.
125. Brottsbalk (1962:700) 10 kap. 5 §.
126. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
127. Lag (1994:260) om offentlig anställning 15 §.
128. Lag (1994:260) om offentlig anställning 3 § 1 st. 2 p.
129. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
130. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
131. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
132. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
133. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
134. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
135. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 1, s. 656.
136. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
137. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 1, s. 655.
138. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
139. Ett skäl härför kan t.ex. vara att anmälan avser förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Se lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 20 §.
140. Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 19 §.
141. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
142. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
143. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
144. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2010/11:JO1, bilaga 3, s. 667.
145. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2010/11:JO1, s. 18.
146. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 3, s. 558.
147. Se Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2009/10:JO1, s. 23, samt ombudsmannen Kerstin Andrés beslut av den 22 juni 2009, dnr. 1718:2008.
148. Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition (fastställd den 19 mars 1993

att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 14 mars 2011), 1 §.

149. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 1, s. 655.
150. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.
151. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
152. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011. Se Ylva Norén Bretzer, ”Förtroendet för JO och andra ombudsmän”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), ss. 33-50.
153. ”Myndighetsutövning” innebär en myndighets utövande av rätt att bestämma om en förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller något annat jämförbart förhållande.
154. JO kan emellertid granska handläggning av en begäran om att få ut allmänna handlingar från sådana bolag och stiftelser.
155. Se www.jo.se (besökt 10 juni 2011).
156. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
157. Se t.ex. Hans Regner, “Domstolarna och kontrollmakten”, i Lena Marcusson (red.), Festskrift till Fredrik Sterzel (Iustus förlag, 1999), s. 259; samt Katarina Alexius-Borgström, ”Om JO-ämbetets funktioner”, i Förvaltningsrättslig tidskrift (2001, nr. 1-3), s. 43 f.
158. Se Jesper Ekroth, JO-ämbetet: En offentligrättslig studie (Juridiska institutionen: Stockholms universitet, 2001), s. 329.
159. Se Wiweka Warnling-Nerep, Annika Lagerqvist Veloz Roca & Jane Reichel, Statsrättens grunder, 3 u (Norstedts Juridik, 2010), s. 261.
160. Se Claes Eklund, ”Ett organ av extraodinär natur för medborgarnas rättssäkerhet - Några tankar om JO-ämbete idag och i framtiden”, i Göran Regner et al (red.), Festskrift till Hans Ragnemalm (Juristförlaget, 2005), s. 98 f.
161. Ulrik von Essen, ”Något om JO:s påverkan på lagstiftningen”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 280 f.
162. Henry Bäck & Torbjörn Larsson, Den svenska politiken: Struktur, processer och resultat (Liber, 2008), s. 281.
163. Wiweka Warnling-Nerep, ”JO som ett värn för den enskildes rätt till personlig integritet”, i Jesper Ekroth & Kjell Swanström (red.), JO – Lagarnas väktare (Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, 2009), s. 300.
164. Katarina Alexius Bergström, JO och tjänstemännen: En laghistorisk studie (Iustus förlag, 2003), s 381.
165. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
166. Riksdagsordningen (1974:153) 3 kap. 8 § 1 st.
167. Riksdagsordningen (1974:153) 3 kap. 8 § 2 st.
168. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
169. Se Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2009/10:JO1, bilaga 2, ss. 662-666.
170. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
171. ChefsJO Cecilia Nordenfelt. Intervju med författaren den 27 april 2011.
172. Universitetslektor Jesper Ekroth. Intervju med författaren den 18 maj 2011.

RIKSREVISIONEN

12. RIKSREVISIONEN

Staffan Andersson

SAMMANFATTNING

Riksrevisionen är viktig i styrningssystemet genom sitt ansvar för revision av statlig förvaltning och främjandet av god resursanvändning och effektiv förvaltning. Sammanfattningsvis bedöms Riksrevisionen fungera bra. För vissa negativa aspekter som noteras, till exempel beträffande oberoendet i praktiken som hänger samman med hur Riksrevisionen varit organiserad, har dock nyligen förändringar genomförts för att åstadkomma förbättringar. Det finns ingen reglering av hur och under vilka förutsättningar höga befattningshavare vid Riksrevisionen kan gå från Riksrevisionen till anställningar i privat sektor som kan uppfattas som känsliga i förhållande till Riksrevisionens oberoende och opartiskhet, det vill säga karantänsperioder eller liknande mot att under en viss period ta vissa typer av uppdrag. I det svenska politiska systemet finns inte något statligt revisionsorgan som granskar kommuner och landsting/regioner, varje kommun och landsting har sin egen revision som regleras i kommunallagen. Denna revision bedöms vara ganska svag på grund av bristande oberoende i förhållande till lokala politiker och i inflytande. Den kommunala revisionen ingår emellertid inte i poängbedömningen av Riksrevisionen, utan är en del av bedömningen av offentlig sektor, men diskuteras också separat i slutet av detta kapitel.

I tabellen nedan redovisas de indikatorpoäng som sammanfattar bedömningen av Riksrevisionen när det gäller kapacitet, styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Resten av kapitlet ägnas åt att presentera den kvalitativa bedömningen av varje indikator.

Riksrevisionen Totalpoäng: 86/100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 92/100	Resurser	–*	100
	Oberoende	100	75
Styrning 92/100	Öppenhet	100	75
	Ansvarsutkrävande	100	100
	Integritets-mekanismer	75	100
Roll 75/100	Effektiv revision	75	
	Upptäcka och sanktionera oegent-ligheter	–**	
	Förbättra ekonomisk förvaltning	75	

* Resurser (lagstiftning) ingår inte i bedömningen av Riksrevisionen.
** Eftersom sanktioner/påföljd inte ingår i Riksrevisionens roll utan utdöms av andra institutioner poängsätts inte denna indikator.

STRUKTUR OCH ORGANISATION

Den svenska Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och ingår i systemet för riksdagens kontroll av regeringen och statens verksamhet (regeringsformen 13 kap. 7§). Den utför räkenskapsrevision och effektivitetsrevision av statlig förvaltning (Riksrevisionen 2011d). En stor del av den offentliga sektorns verksamhet omfattas inte av Riksrevisionens uppdrag (regeringsformen 13 kap. 7§; SFS 2002:1022, 2§), nämligen verksamheter och tjänster som utförs av kommuner och landsting/regioner och som omfattas av den kommunala revision som utgör respektive fullmäktiges instrument för granskning och prövning av verksamheten (se avsnittet i slutet av kapitlet). Den svenska nationella revisionen omorganiserades 2003. Innan dess bestod den av ett (litet) revisionsorgan, Riksdagens revisorer, en myndighet under riksdagen, medan det stora revisionsorganet, Riksrevisionsverket, var en myndighet under regeringen. För att säkerställa revisionens oberoende och anpassa sig till den internationella traditionen slogs de två revisionsorganen samman till ett revisionsorgan under riksdagen, Riksrevisionen[1]. Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen för sju år utan möjlighet till omval (regeringsformen 13 kap. 7–8§; Riksdagsordningen 8 kap. 12§). Nyligen har ytterligare förändringar genomförts, som trätt i kraft 2011, som berör Riksrevisionens organisation, hur Riksrevisionen rapporterar och hur rapporterna behandlas: En av riksrevisorerna gavs ökat ansvar för organisatoriska och administrativa frågor. Riksrevisionens styrelse avskaffades och ersattes av Parlamentariska insynsrådet,

som inte ska ha någon beslutsfattande funktion utan endast fungera som ett samarbetsorgan mellan revisionen och riksdagen och för riksdagens insyn. Granskningsrapporter lämnas numer direkt till riksdagen (som överlämnar dem till regeringen) och regeringen ska svara på varje rapport inom fyra månader efter mottagandet av en rapport (Riksdag & Departement 2010-05-27).

UTVÄRDERING

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har Riksrevisionen tillräckliga resurser för att nå sina mål i praktiken?

Poäng: 100

På det hela taget bedöms resurser, och finansiella resurser i synnerhet, vara tillräckliga för att Riksrevisionen ska kunna fullgöra sina uppgifter (Öberg Ahlbäck 2011; Landahl 2011; Folkesson 2011). Resurstilldelningen till Riksrevisionen har varit stabil över de senaste tre åren och legat på mellan 290 miljoner kronor 2008 och 296 miljoner kronor 2010 (Riksrevisionens styrelse 2009, 2010; Riksrevisionen 2011a). Riksrevisionen anser själv att de aktuella resurserna räcker för att fullgöra uppgifterna, men räknar med att myndigheten kommer att behöva effektivisera sin verksamhet under kommande år för att kunna upprätthålla nuvarande aktivitetsnivåer (Landahl 2011).

När det gäller budgettilldelning och finansiering inträffade de viktigaste förändringarna när den nya Riksrevisionen inrättades 2003 som en myndighet under riksdagen i stället för under regeringen. Därmed är nu Riksrevisionen självständig i förhållande till det organ som ansvarar för de verksamheter som Riksrevisionen reviderar. Ännu ett steg i denna riktning togs när nya anslagsregler trädde i kraft 2011, vilka innebär att riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om vilka anslag som ska föreslås för Riksrevisionen i statsbudgeten (i stället för som tidigare då detta gjordes av Riksrevisionens styrelse bestående av riksdagsledamöter). Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar också om arbetsordning och verksamhetsplan samt om ekonomi och personaladministrativa föreskrifter som inte ska beslutats av riksdagsstyrelsen (SFS 2002:1023, 4a–b§, 5§; SFS 2000:419, 2§). I lagen med föreskrifter för hur anslag ska användas och redovisas, vilken också gäller för Riksrevisionen, anges också att när riksdagsstyrelsen beslutar om detta, får den inte göra det på ett sätt som skulle kunna begränsa revisionens självständighet i dess granskande verksamhet (SFS 2006:999, 4§, 46§).

När det gäller personal hade Riksrevisionen i slutet av 2010 328 anställda jämfört med 314 anställda 2008. Under 2010 nyanställdes 20 personer, inklusive två riksrevisorer, medan 15 lämnade (Riksdagen 2011a: 41). Riksrevisionen förefaller vara en attraktiv arbetsplats, inte minst för nyutexaminerade från universitet (Ahlbäck Öberg 2011; Folkesson 2011). Ett problem har emellertid varit personalomsättningen, framför allt inom effektivitetsrevisionen (28 procent 2008). På senare år har den totala personalomsättningen emellertid minskat från 17 procent 2008 till 5 procent 2010 (inom effektivitetsrevisionen från 28 procent till 8 procent) (Riksdagen 2011a: 41). Under en längre tid har det inom Riksrevisionen funnits problem och missnöje med hur myndigheten har letts (Riksdagen 2008). Ahlbäck Öberg och Bringselius (2010: 29) drar slutsatsen att revisionsreformen i Sverige 2003 har påverkats av en avprofessionalisering av effektivitetsrevisionen, med allt mindre utrymme för yrkesmässig expertis och yrkesmässigt omdöme vid genomförandet av revisionen. Det har också inneburit att vissa av de mest erfarna i personalen lämnade (Ahlbäck Öberg 2011). Data visar att bara 22 procent av personalen uttryckte förtroende för riksrevisorerna 2008. I andra undersökningar som istället frågat om den allmänna tillfredsställelsen hos personalens vid Riksrevisionen pekar data efter 2008 på att den allmänna tillfredsställelsen har ökat, från 47 procent 2008 till 59 procent 2010 (Riksrevisionen 2011a: 42).

Många som börjar vid Riksrevisionen ser det som ett steg i karriären, inte minst bland redovisningsrevisorer där lönerna i den privata sektorn i allmänhet är högre. För effektivitetsrevisorer är däremot lönen vid Riksrevisionen ganska hög i förhållande till andra liknande jobb (Folkesson 2011). Enligt Revisorsnämnden (2009: 3) är personal vid Riksrevisionen både högt kvalificerad och erfaren. Det finns även internutbildning, en introduktionskurs under första året, och, beroende på om man arbetar med effektivitetsrevision eller redovisningsrevision, olika kurser eller program (redovisningsrevisorer måste gå igenom prov för att bli auktoriserade) och utvecklingsprogram för chefer (Riksrevisionen 2011a: 36). Under senare år har Riksrevisionen också eftersträvat att öka antalet nyanställda med doktorsexamen. För vissa revisioner används externa experter och för detta finns enligt Riksrevisionen kompetens att tillgå (Landahl 2011).

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning är Riksrevisionens verksamhet formellt oberoende?

Poäng: 100

Med inrättandet av Riksrevisionen 2003 etablerades enligt regeringsformen Riksrevisionen som en myndighet under riksdagen och således med grundlagsskydd (Regeringsformen 13 kap. 7§). Flera bestämmelser i regeringsfor-

men när det gäller val av riksrevisorer, deras mandat och hur de genomför sin verksamhet syftar till att säkerställa deras självständighet. De tre riksrevisorerna väljs av riksdagen (efter beredning i konstitutionsutskottet) (Riksdagsordningen 8 kap. 12§) och en riksrevisor kan inte skiljas från sitt uppdrag (undantaget om han eller hon inte längre uppfyller kraven för att vara riksrevisor eller om det rör allvarlig försummelse) (regeringsformen 13 kap. 8§). Endast konstitutionsutskottet kan besluta om åtal för brott som begåtts av en riksrevisor vid utförande av hans eller hennes uppdrag som riksrevisor (Riksdagsordningen 9 kap. 8§). I riksdagsordningen anges vidare att riksrevisorn väljs för sju år utan möjlighet till omval (Riksdagsordningen 8 kap 12§).

Bestämmelserna som ska säkerställa att riksrevisorer inte avlägsnas av politiska skäl är således mycket starka (regeringsformen 13 kap. 8§). Personal vid Riksrevisionen skyddas av allmänna arbetsmarknadsregler från att avlägsnas utan berättigande. När det gäller rekryteringen av personal regleras den i enlighet med de allmänna reglerna i regeringsformen och i lagen om offentlig anställning som gäller för statliga myndigheter, det vill säga den ska grundas på objektiva kriterier (förtjänst och skicklighet) (regeringsformen 12 kap. 5§, SFS 1994: 260, 4§).

Beträffande lagar som begränsar politiska och andra aktiviteter för riksrevisorerna fastslås i riksdagsordningen att en riksrevisor inte får ha annan sysselsättning eller bedriva verksamhet som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning. Han eller hon ska också skriftligen rapportera följande: innehav av finansiella instrument eller ändringar i innehav, avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare som utges under tid som omfattas av revisorsuppdraget, avlönad anställning, bisysslor, uppdrag i kommun eller landsting samt annan anställning, uppdrag eller ägande som skulle kunna påverka uppdragets utförande. Vidare får en riksrevisor inte vara i konkurs, vara underkastad näringsförbud eller ha förvaltare (Riksdagsordningen 8 kap. 12–13§).

Formellt kan ingen påverka vad Riksrevisionen granskar, hur revisionen genomförs eller vilka slutsatser som dras av revisionen. Varje riksrevisor beslutar självständigt vad som ska granskas och var och en beslutar självständigt hur en revision genomförs och vilka slutsatserna blir (regeringsformen 13 kap. 8§). Revisionens huvudsakliga inriktning och dess överväganden och prioriteringar ska redovisas i en granskningsplan (SFS 2002:1023, 4§). Riksdagens inflytande är framförallt genom fastställandet av regleringen av Riksrevisionen. Dessutom skulle riksdagen potentiellt kunna direkt påverka Riksrevisionen genom att begränsa dess resurser till en nivå där det skulle vara svårt att fullfölja uppgiften. Ingenting i den vägen har emellertid antytts (Landahl 2010).

Ett vetenskapligt råd är knutet till Riksrevisionen. Det består för närvarande av professorer inom juridik och samhällsvetenskap och har en konsultativ funktion i förhållande till Riksrevisionens ledning i metodfrågor, men också i andra frågor av strategisk betydelse (SFS 2002:1023, 3§; Riksrevisionen 2010).

Riksdagen utser också Riksrevisionens parlamentariska råd med en riksdagsledamot från vart och ett av riksdagspartierna. Rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet men har ingen beslutsfattande funktion. Den ska ge riksdagen insyn i revisionens aktiviteter (Riksdagsordningen 8 kap. 14§; SFS 2002:1023; Revisorsnämnden 2009). Det finns fler lagar som anger hur revisionen rapporterar till riksdagen och hur riksdagen handlägger rapporterna (Riksdagsordningen 3 kap 8§, 4 kap 18§; SFS 2002:1023, SFS 2002:1022 9–13§).

Beträffande oberoende är det viktigt att notera att vissa av reglerna som avser detta endast har varit i kraft sedan 2011. Innan dess beslutade Riksrevisionens styrelse, bestående av minst elva riksdagsledamöter (eller f.d. riksdagsledamöter) utsedda av riksdagen (Riksdagsordningen 2007:726, 8 kap. 14§), om yttrande till riksrevisorerna avseende granskningsplanen och beslutade om årsredovisningen och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen. Riksrevisionens styrelse beslutade också om framställningar och redogörelser till riksdagen angående riksrevisorernas beslut i granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen och den årliga rapporten samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten (SFS 2002:1023 12§). Sammantaget innebar det mindre formellt oberoende för Riksrevisionen än de nya reglerna är avsedda att leda till (Riksdagen 2008; Revisorsnämnden 2009).

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är Riksrevisionen fri från yttre inblandning i utförandet av sitt arbete?

Poäng: 75

Överlag är Riksrevisionens oberoende starkt också i praktiken. Riksrevisionen verkar på ett professionellt och opartiskt sätt och detta förväntas förstärkas ytterligare med förändringarna som trädde i kraft 2011. Det finns inga rapporter om att riksrevisorerna eller revisorerna vid Riksrevisionen ska ha haft politiska uppdrag eller aktiviteter som har äventyrat Riksrevisionens oberoende (Landahl 2011; Folkesson 2011; Ahlbäck Öberg 2011). Inte heller har personal avlägsnats från sin befattning utan saklig grund. I internationella jämförelser har revisionens oberoende bedömts vara högre än genom-

snittet för västvärldens höginkomstländer även om Sverige inte var det land som fick högst poäng (World Justice Project 2011: 87).

Ändå skulle, så som var fallet när den nya Riksrevisionen bildades 2003, systemet med tre riksrevisorer kunna uppfattas som en svaghet när det gäller oberoende eftersom det har ansetts försvaga ledarskapet (Riksdagen 2008). Vidare ansåg en av de intervjuade att man skulle överväga hur rekryteringen av riksrevisorer skulle breddas eftersom detta kan påverka vad som granskas och ur vilket perspektiv när det gäller att inrikta sig på effektivitetsvärden kontra demokrati och rättssäkerhet. Intervjupersonen påpekade i det sammanhanget att flera av de utnämnda riksrevisorerna haft en bakgrund från Regeringskansliet och från budgetavdelningen på Finansdepartementet (Ahlbäck Öberg 2011).

Enligt intervjupersonerna fanns det inga direkta exempel på politisk inblandning i revisionens verksamhet (Landahl 2011; Folkesson 2011; Ahlbäck Öberg 2011). Likväl kritiserades aspekter på det gamla systemet innan ändringar trädde i kraft 2011. Bland annat gällde kritiken hur revisionerna rapporterades och hur rapporter hanterades samt Riksrevisionens organisation som inte ansågs vara tillräckligt klar och transparent. Rapporter publicerades likväl oberoende av styrelsen och regeringen var ålagd att kommentera dem oavsett vad styrelsen och senare riksdagen beslutade (Landahl 2011).

Innan förändringarna trädde i kraft 2011 kritiserades styrelsens roll i termer av oberoende. Styrelsen gav politiker en roll i Riksrevisionen och tjänade också som en regulator när det gällde vilka rapporter som överlämnades till riksdagen (Ahlbäck Öberg 2011). Det ansågs vara svårt att följa hur rapporterna från riksrevisorerna behandlades av riksdagen och regeringen och följaktligen också rapporternas inverkan och resultat. Styrelsens roll gjorde gränsen mindre tydlig mellan revision och det politiska riksdagsarbete som initierats av rapporterna (Riksdagen 2008: 9; Revisorsnämnden 2009) eftersom styrelsen hade befogenhet att besluta om framställningar och redogörelser till riksdagen avseende granskningsrapporter, den årliga rapporten och revisionen av statens årsredovisning. Det hände att redogörelserna eller rapporterna avvek från riksrevisorernas rekommendationer. Till detta ska läggas att styrelsen beslutade om yttranden till riksrevisorerna som rörde granskningsplanen, framställningar och redogörelser till riksdagen avseende den årliga rapporten och förslag till anslag för Riksrevisionen (varvid den skulle samråda med Riksdagsförvaltningen). Det innebar sammantaget mindre oberoende för Riksrevisionen än de nya reglerna är avsedda att leda till (SFS 2002:1023, 12§; Riksdagen 2008; Revisorsnämnden 2009).

Nu har detta ändrats (2011) och styrelsen ersatts av Parlamentariska insynsrådet. Det är ännu för tidigt att säga hur detta organ kommer att fungera i praktiken, men hittills finns det inga tecken på avsikter från rådet som skulle strida mot reformen (Landahl 2011). En av riksrevisorerna ansvarar nu för organisationen och för administrativa frågor samt har ansvar för att föreslå anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen samt besluta om årsredovisning för Riksrevisionen. Dessutom ska granskningsrapporter överlämnas direkt till riksdagen med ett tydligt ansvar för riksdagen och dess utskott att besluta om rapporterna och regeringen ska svara på varje granskningsrapport senast fyra månader efter att ha tagit emot en rapport (SFS 2002:1023, 4a,b§§; Riksdagen 2008; Riksdag & Departement 2010-05-27).

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser som säkerställer att allmänheten kan få relevant information om Riksrevisionens verksamhet och beslut?

Poäng: 100

Den rättsliga regleringen av revisionen innehåller noggranna bestämmelser för allmänhetens tillgång till information. I riksdagsordningen anges vilken typ av rapporter och information som Riksrevisionen ska sammanställa och överlämna till riksdagen (och regeringen). Varje riksrevisor skall överlämna granskningsrapporter till riksdagen (Riksdagsordningen 3 kap. 8a§; SFS 2002:1022, 9§). Riksrevisionen genomför cirka 30 effektivitetsrevisioner per år med inriktning på villkor som är relaterade till statsbudgeten samt genomförandet och resultaten av statens verksamhet. De presenteras i granskningsrapporter (Riksrevisionen 2011c; Petersson 2011; SFS 2002:1022). När det gäller den årliga revisionen ska Riksrevisionen lämna revisionsberättelserna över den årliga revisionen av årsredovisningar och revisorsintyg över delårsrapporter, och, om så behövs, särskilda revisionsrapporter eller promemorior till regeringen (SFS 2002:1022, 10§). De har fokus på myndigheternas redovisningar: staten, Regeringskansliet och myndigheter under regeringen (Riksrevisionen 2011c; SFS 2002:1022; Petersson 2011). Revisionsberättelsen över statens årsredovisning ska överlämnas till både riksdagen och regeringen (SFS 2002:1022, 11§). Slutligen ska riksrevisorerna till riksdagen överlämna den årliga rapporten om de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i form av en redogörelse (SFS 2002:1022, 12§).

Rapporter hanteras sedan av riksdagen och regeringen beroende på typen av rapport. Talmannen distribuerar granskningsrapporter till det utskott som ansvarar för området som behandlas i rapporten. Om det gäller en granknings-

rapport som inte behandlar aktiviteter med anknytning till riksdagsförvaltningen eller till myndigheter som lyder under riksdagen kommer den i stället att överlämnas till regeringen (Riksdagsordningen, 4 kap. 18a§). För varje granskningsrapport som lämnas till regeringen ska denna inom fyra månader överlämna en skrivelse till riksdagen med åtgärder som vidtagits och föreslagits med anledning av granskningsresultaten (Riksdagsordningen, 4 kap. 18a§). När regeringens rapport överlämnats till riksdagen hänvisas den till ett av riksdagens utskott. På basis av rapporten från regeringen, granskningsrapporten och ibland enskilda ledamöters motioner föreslår utskottet ett riksdagsbeslut (Riksrevisionen 2011b).

Riksrevisionen ska överlämna en revisionsberättelse till regeringen senast en månad efter det att årsredovisning har lämnats och ett revisorsintyg ska överlämnas senast tre veckor efter det att delårsrapport har lämnats (SFS 2002:1022, 10§). Beträffande revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten ska denna överlämnas till både riksdagen och regeringen inom en månad efter det att årsredovisningen lämnats till riksdagen (SFS 2002:1022, 11§).

När det gäller de viktigaste revisionsberättelserna och huruvida granskningsplanen har följts ska riksrevisorerna redovisa detta för Parlamentariska insynsrådet. Innan ett beslut tas om förslag till anslag från statsbudgeten till riksrevisionen ska dessutom detta redovisas för Parlamentariska insynsrådet (SFS 2002:1023, 12§).

Samtliga ovan nämnda rapporter är offentliga och när det gäller kraven på allmänhetens tillgång till information styrs Riksrevisionen av samma regler som andra offentliga myndigheter (regler avseende allmänhetens tillgång till allmänna handlingar och kravet att tillhandahålla information på ett smidigt sätt som är lätt att förstå).

Rapporteringssystemet som gällde innan förändringarna trädde i kraft 2011 hade betydelse för öppenheten genom att det bidrog till att det var krångligare att följa rapporter, rekommendationer och deras resultat (Riksdagen 2008, Revisorsnämnden 2009).

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning råder öppenhet och insyn i Riksrevisionens verksamhet och beslut i praktiken?

Poäng: 75

I allmänhet följer tillämpningen av öppenhet de formella reglerna. Handlingar sammanställs, överlämnas och behandlas på det sätt som beskrivits ovan. Men som påpekats har vissa av de aktuella reglerna bara varit i kraft sedan 2011 och det föregående systemet med ett annat system för rapportering kritiserades för att minska klarhet och öppenhet (Riksdagen 2008; Revisorsnämnden 2009). Men när det gäller beslut av riksrevisionens styrelse om framställningar och redogörelser till riksdagen avseende granskningsrapporter, den årliga rapporten och revisionen av statens årsredovisning avvek styrelsens framställningar eller rapporter bara ett par gånger från riksrevisorernas rekommendationer (SFS 2002:1023, 12§).

När det gäller hur lätt det var för allmänheten att följa regeringens och riksdagens behandling av Riksrevisionens rapporter och aktiviteter var det tidigare systemet lite svårt. För att kunna följa upp regeringens svar på rapporter krävdes ganska god kunskap om riksdagstrycket och kunna hitta rätt ärenden i budgetpropositionen, där regeringen i första hand rapporterade, medan man i det nya systemet bara behöver få tag på den särskilda rapporten där regeringen svarar på revisionens rapport (Ahlbäck Öberg 2011).

I ett jämförande perspektiv är Riksrevisionens rapporter och information lätt tillgängliga för allmänheten via webbplatsen och skulle man konsultera diariet för att få tag på offentliga handlingar fungerar också detta bra (Ahlbäck Öberg 2011). Webbplatsen innehåller mycket information om Riksrevisionen, dess organisation, arbete, uppgifter och mål. Alla publikationer som Riksrevisionen sammanställer kan laddas ner gratis (Riksrevisionen 2011e). När det gäller skrivelser från allmänheten får inte Riksrevisionen så många men den svarar på de brev den får. Öppenhet är ett av tre honnörsord som framhävs av Riksrevisionen i organisationen (de andra två är oberoende och professionalism) (Landahl 2011).

Media visar ofta stort intresse när rapporter offentliggörs, framför allt som bakgrundsinformation i deras rapportering om statliga myndigheter (Landahl 2011). Det finns också exempel på att media frågar efter handlingar eller rapporter innan revisionsprocessen har slutförts. Det har till exempel hänt när Riksrevisionen har skickat ett utkast för kommentar eller yttrande till den myndighet som är föremål för revisionen och denna i sin tur släpper information i rapporten till media. Vid dessa tillfällen avstår emellertid Riksrevisionen förfrågningar från media med hänvisning till att informationen inte är offentlig innan ett beslut har tagits om rapporten. Detta förfarande anses också utgöra en integrerad del av att säkerställa att revisionen på ett

korrekt sätt gått igenom alla steg i det system för kvalitetssäkring som tillämpas (Landahl 2011; Folkesson 2011).

En aspekt som direkt har kritiserats för dess begränsade öppenhet gäller rekryteringen (valet) av en riksrevisor där kandidater i praktiken förblir hemliga tills en kandidat enhälligt föreslås av konstitutionsutskottet och där omröstning om kandidaten sedan sker i kammaren. En följd är att detta gör det svårt för allmänheten att veta på vilka grunder riksrevisorerna väljs eller inte väljs. En majoritet i riksdagen har motsatt sig önskemål om större öppenhet med argumentet att kandidater inte önskar få sina namn avslöjade och då få utnämningarna att bli partipolitiserade. Ur ren öppenhetssynpunkt utgör det dock en brist.

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser för att säkerställa att Riksrevisionen rapporterar och kan hållas ansvarig för sina handlingar?

Poäng: 100

Det finns bestämmelser som ska säkerställa att Riksrevisionen rapporterar sina handlingar och ansvarar inför riksdagen. Utöver krav på att överlämna revisionsberättelser ska Riksrevisionen lämna en årsredovisning till riksdagen avseende sina egna aktiviteter. Det är riksrevisorn med administrativt ansvar som beslutar om Riksrevisionens årsredovisning, som ska lämnas till riksdagen senast den 22 februari (SFS 2006:999, 37§). Han eller hon är också ansvarig för att verksamheten redovisas för riksdagen (SFS 2002:1023 4a§) [2].

När det gäller oberoende revision av Riksrevisionens räkenskaper görs detta årligen av riksdagen och dess finansutskott (SFS 2002:1023, 19§).

Om Riksrevisionens rapport om en myndighets årsredovisning innehåller någon invändning ska den granskade myndigheten rapportera de åtgärder som vidtagits med anledning av invändningen inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnades (SFS 2007:515, 28§). Vilka möjligheter har de administrativa organ som granskas av Riksrevisionen att ifrågasätta resultat både när det gäller effektivitetsrevision och redovisningsrevision? Under granskningsprocessen kommunicerar Riksrevisionen med dem som granskas. Beträffande effektivitetsrevisioner hålls ett möte och därefter fattas ett formellt beslut som innebär att den granskade myndigheten vet vad som ska granskas. Det finns en utsedd kontaktperson vid den granskade myndigheten som informerar andra berörda vid myndigheten. Under granskningsprocessen har den granskade myndigheten två formella möjligheter att läsa och lämna skriftliga

kommentarer: för det första på utkast och för det andra på rapporten med slutsatser och rekommendationer innan rapporten slutligen fastställs och publiceras. Denna process anses också vara en viktig del av kvalitetssystemet. Men det är Riksrevisionen som avgör i vilken utsträckning kommentarerna från dem som granskats beaktas (Landahl 2011; Folkesson 2011). När det gäller redovisningsrevisioner finns en liknande process för att säkerställa kvalitet, där sker dialog med generaldirektörer och ekonomichefer. Processen är ganska annorlunda eftersom revisionsberättelser är tämligen korta (Landahl 2011; Folkesson 2011). Kritiserade myndigheter svarar ofta på invändningarna.

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning rapporterar och hålls Riksrevisionen ansvarig för sina handlingar?

Poäng: 100

Bestämmelserna är effektiva när det gäller att säkerställa att Riksrevisionen rapporterar sina aktiviteter och ansvarar för dem. Riksrevisionen överlämnar sin årsredovisning för sina aktiviteter till riksdagen senast den 22 februari (SFS 2002:1023 4a§; SFS 2006:999, 37§). Den granskas externt och oberoende av finansutskottet (SFS 2002:1023, 19§) som upphandlar denna tjänst från revisionsfirmor. Ett praktiskt problem i samband med denna process och som diskuterats på senare tid är svårigheten att få företag att vilja bistå med denna tjänst eftersom ett företag som får avtalet automatiskt kommer att vara förhindrat att tillhandahålla revisionstjänster som upphandlas av Riksrevisionen (Riksdag & Departement 2011-03-14).

Beträffande överlämnandet av rapporter till riksdagen och i vilken utsträckning dessa debatteras så överlämnas i det aktuella rapportsystemet, som introducerades 2011, effektivitetsrevisioner och Riksrevisionens årliga rapport till riksdagen medan revisionsberättelser och revisorsintyg överlämnas till regeringen. I det tidigare systemet för rapportering lämnades i stället granskningsrapporterna till Riksrevisionens styrelse (och till regeringen). Styrelsen beslutade sedan om dem och om framställningar eller skrivelser skulle göras till riksdagen. Dessutom var det så att regeringen svarade på granskningsrapporter en gång om året i budgetpropositionen. Rapporteringssystemet med två olika vägar för granskningsrapporter, medförde att utskotten måste vänta länge på regeringens svar på granskningsrapporter vilket också gjorde det svårare att hitta upplysningar om vilka åtgärder regeringen vidtagit (Riksdagen 2008; Revisorsnämnden 2009; Bergman 2011). Införandet av en enda rapporteringskanal för granskningsrapporter och att regeringen ska svara på

varje rapport inom fyra månader, och i en separat rapport, förväntas förbättra läget när det gäller deltagandet från riksdagen och dess utskott (Landahl 2011; Ahlbäck Öberg 2011).

Beträffande möjligheten att ifrågasätta Riksrevisionens iakttagelser kan detta göras inom ramen för själva granskningsprocessen som beskrivits ovan det vill säga den granskade enheten har möjlighet att i två steg lämna skriftliga kommentarer. Dessutom finns det alltid möjlighet att offentligt debattera resultaten sedan rapporten publicerats (eller, vilket händer ibland, redan under granskningsprocessen). Riksrevisionen anser att detta är ett bra sätt att involvera de granskade enheterna i granskningsprocessen och säkerställa kvalitet hos rapporterna (Landahl 2011; Folkesson 2011). En av intervjupersonerna menade emellertid att det också kan finnas en avigsida hos denna del av kvalitetssystemet och menade att fokus lätt hamnar på att leverera ”statssanningar”. Enligt intervjupersonen kräver detta många kontrollstationer som i sin tur kan innebära att revisorerna som utför arbetet kan känna att de åtnjuter lågt förtroende. Vidare hävdade intervjupersonen att Riksrevisionen uppfattar det som mycket besvärligt om den granskade enheten offentligt ifrågasätter resultaten och Riksrevisionen anser att det är viktigt att undvika detta. Processen att involvera den granskade enheten är därför inte bara ett sätt att säkerställa kvalitet utan också att undvika att rapporter kritiseras offentligt. Intervjupersonen ansåg att en mer konstruktiv inställning istället skulle vara att i högre grad välkomna debatter eftersom dessa i sig skulle vara bra för intresset för just de frågor som revisionen tar upp i sina rapporter (Ahlbäck Öberg 2011).

INTEGRITET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det mekanismer för att säkerställa Riksrevisionens integritet?

Poäng: 75

Integritetsmekanismerna är omfattande. För att upprätthålla förtroendet för Riksrevisionen och dess aktiviteter har Riksrevisionen en etisk policy som syftar till högsta etiska standarder på basis av kraven i den etiska koden från INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) och andra professionella standarder (Riksrevisionen 2011f). I policyn anges hur personal förväntas uppträda (ärlighet, professionalism) med hög grad av opartiskhet, oberoende och objektivitet vid utförandet av arbetet och i umgänget med kollegor samt personer och organisationer utanför Riksrevisionen. Den anger också att det inte räcker att faktiskt vara opartisk och oberoende, utan att man också måste uppträda så man uppfattas på det sättet.

Vad gäller intressekonflikter så förväntas anställda inte låta personliga intressen och åsikter negativt påverka arbetet och Riksrevisionens oberoende. Det är uteslutet att arbeta med frågor där ett egenintresse föreligger. På samma sätt som för anställda i andra statliga organ gäller de allmänna reglerna i regeringsformen om objektivitet och opartiskhet liksom reglerna i lagen om offentlig anställning om bisysslor.

Det påpekas också att olämpligt uppträdande i privatlivet kan skada förtroendet för Riksrevisionen. Riksrevisionen och dess personal ska vara politiskt neutrala i sitt arbete och det konstateras att det är viktigt att uppfattas som neutral för att tilltron till revisionens opartiskhet ska bevaras. Beträffande öppenhet och insyn fastslås i policyn att resultaten av Riksrevisionens arbete ska rapporteras på ett öppet sätt i enlighet med lagar och regler samtidigt som det slås fast att information, som inte behövs som en grund för att redovisa resultaten av en revision, inte ska lämnas ut. I samband med detta understryks emellertid att det inte ska ses som en begränsning i den lagstadgade rätten att i de flesta fall lämna ut information till media för publicering. Vidare förväntas personal upprätthålla sin kompetens i linje med vad som krävs för att fullgöra sina uppgifter på ett professionellt sätt (Riksrevisionen 2011f).

Vad gäller gåvor är det inte tillåtet att motta sådana och representation är mycket strikt reglerad. Någon reglering och begränsning av vilka anställningar/uppdrag som personal som övergår till privat sektor får ta finns inte. Det gäller även riksrevisorerna eftersom riksdagen valt att inte reglera detta (Landahl 2011) vilket potentiellt skulle kunna påverka integritet och oberoende. Läget är detsamma som för Sverige och dess offentliga förvaltning i allmänhet där hittills inte denna diskussion lett till reglering med till exempel en tidsbestämd period då vissa befattningshavare av vissa tjänster inte direkt kan gå till andra uppdrag i privat sektor. Den fria rörligheten mellan privat och offentlig sektor ses som viktig. Indirekt gäller reglerna som föreskriver att offentliga tjänstemän ska redovisa varje omständighet som skulle kunna undergräva deras opartiskhet (SFS 1986:223, 12§). I lagen om offentlig anställning (SFS 1994:260, 7§) anges att en offentliganställd inte får ha anställning eller uppdrag eller utöva aktivitet som skulle kunna påverka tilltron till hans eller hennes opartiskhet negativt eller som skulle kunna skada myndighetens anseende. Vidare innehåller offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400, 2 kap 2§) och offentlighets- och sekretessförordningen (SFS 2009:641) regler som förbjuder en anställd att avslöja eller använda vissa typer av information. Reglerna gäller också efter det att den offentliganställda övergått till privat sektor. När det gäller motsatsen, det vill säga när personal kommer från den privata sektorn till den offentliga, omfattas detta på många sätt av regler för god revisionssed

och revisorssed, enligt vilka man inte granskar en aktivitet som man på ett eller annat sätt nyligen haft anknytning till. Man undviker också att vara ansvarig revisor för en aktivitet under alltför lång tid (Landahl 2011).

För riksrevisorerna finns det ytterligare restriktioner i riksdagsordningen för att undvika intressekonflikter. Riksrevisorerna förbjuds ha någon anställning eller något uppdrag eller bedriva verksamhet som kan påverka hans eller hennes oberoende ställning. Riksrevisorer ska också skriftligen redovisa följande: innehav av finansiella instrument eller ändringar i innehav, avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare som utges under tid som omfattas av revisorsuppdraget, avlönad anställning, bisysslor, uppdrag hos kommun eller landsting, eller annan sysselsättning, annan anställning uppdrag eller ägande som skulle kunna påverka riksrevisorns oberoende. Vidare får inte en riksrevisor vara i konkurs, vara underkastad näringsförbud eller stå under förvaltarskap (Riksdagsordningen kap.8 12–13§§).

INTEGRITET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är Riksrevisionens integritet säkerställd i praktiken?

Poäng: 100

Den etiska policyn, formella regler om opartiskhet, objektivitet och bisysslor tillsammans med principerna om god revisionssed och god revisorssed har bred täckning för att säkerställa integritet. Tolkningen när det gäller gåvor och representation är mycket strikt och det skulle vara ett direkt brott mot god revisorssed att motta gåvor. Riksrevisionen ger själv inga gåvor (Landahl 2011).

Det har inte förekommit några rapporter på senare tid om olämpligt beteende från personalens sida. I Riksrevisionens personalansvarsnämnd, med riksrevisorn med administrativt ansvar som ordförande och med personalrepresentanter, beslutas om skiljande från anställning (avsked), avstängning, disciplinansvar och åtalsanmälan.

I kvalitetssäkringen av den årliga revisionen har slutsatsen dragits att revisorerna är oberoende i förhållande till granskningsobjekten (Riksrevisionens styrelse 2009).

Som tidigare påpekats finns det inga särskilda regler avseende personal som övergår till privat sektor, av typen karantänsregler eller andra policies. Riksdagen har valt att inte heller reglera detta särskilt för riksrevisorerna. Enligt Riksrevisionen har hittills inget direkt problem uppmärksammats till följd

av bristen på restriktioner efter anställning (Landahl 2011) men potentiellt skulle detta kunna påverka integritet och oberoende. Att ta itu med denna fråga har därför mer att göra med att säkerställa förtroendet för aktiviteterna och hindra att problem uppkommer.

För personalen finns det internutbildning som tar upp integritetsfrågor. Det gäller för introduktionskursen där också skrifter som reglerar detta tas upp, liksom vilka regler som gäller för till exempel gåvor och representation. En pågående aktivitet handlar om värdegrund och den yrkesmässiga dialogen mellan chefer och personal kring olika värden med utgångspunkt i organisationens honnörsord: Vad är öppenhet? Vad är professionalism? Vad avses med oberoende? Arbetet omfattar riksrevisorerna, chefer och de olika enheterna. Ett exempel på vad arbetet kan bestå av är att prata om vad olika bestämmelser om integritet innebär om i form av dilemman där fall presenteras och diskuteras med utgångspunkt från vissa teman, till exempel gåvor och representation (Landahl 2011). För chefer finns det också särskilda interna kurser, som sedan 2010 inriktas på den gemensamma värdegrunden (Riksrevisionen 2011a).

EFFEKTIV REVISION

I vilken utsträckning är Riksrevisionens revision av offentliga utgifter effektiv?

Poäng: 75

I allmänhet är revisionsrapporterna effektiva. De genomförs och överlämnas till riksdagen regelbundet och i enlighet med de förordningar som styr. Men det finns också vissa problem när det gäller Riksrevisionens effektivitet och ändamålsenlighet.

I den årliga revisionen av myndigheters årsredovisningar beaktas också tillståndet för den interna kontrollen. Denna utvärdering görs på basis av risk och väsentlighet (Landahl 2011). En årlig genomgång har visat att 2009 var 81 procent av de reviderade myndigheterna tillfredsställda med hur Riksrevisionen genomförde den årliga revisionen och 2010 var siffran 85 procent (Riksrevisionens styrelse 2010: 13, Riksrevisionen 2011a: 11).

Kritik har riktats mot effektivitetsrevisionen. Det har bland annat handlat om att rapporterna fastnat i systemet utan någon egentlig mottagare (Bergman 2011), en annan om att få rapporter (13 % mellan 2003 och 2007) inriktats på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse/samhällsnytta. I stället inriktades de på regelefterlevnad. Som svar på kritiken har emellertid fokus förskjutits sedan 2008 (Riksdagen 2009: 10; Landahl 2011), och enligt Riks-

revisionen framgångsrikt genom att mycket få revisioner inriktats på hur regler har efterlevts (Riksrevisionen 2011a: 17). Sedan 2011 är det också inskrivet i revisionslagen att effektivitetsrevision ska inriktas på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta (SFS 2002:1022, 4§).

Finansutskottet begärde en tydligare redovisning av kvalitetsutveckling i granskningsrapporter. Riksrevisionen inledde därför ett samarbete med Uppsala universitet för att systematiskt utvärdera kvaliteten hos rapporterna. Den första studien visade att rapporter lever upp till de standarder som formulerats för revisionen (Riksrevisionens styrelse 2010: 19). Dessutom visades en undersökning 2010 att de reviderade myndigheterna var positiva till det sätt på vilket revisionen genomfördes. Viss kritik riktades huvudsakligen mot rekommendationerna i rapporterna (Riksrevisionen 2011a: 18).

En annan kritik från riksdagens utvärdering av Riksrevisionen avsåg att den inte ansågs vara tillräckligt inriktad på områden av stor principiell betydelse eller stor ekonomisk betydelse. Uppfattningen var att de mest väsentliga delarna av varje riksdagsutskotts ansvarsområde borde granskas under varje mandatperiod (Riksdagen 2009). En annan kritik som har föranlett Riksrevisionen att försöka bli mer effektiv är att den 2007 låg 30 procent högre i allmänna omkostnader (overhead) än genomsnittsmyndigheten. Internt noterades också att 2008 ansåg bara 15 procent av personalen vid Riksrevisionen att man själv levde upp till de standarder som efterfrågas av de myndigheter man granskar (Ahlbäck Öberg och Bringselius 2010: 9). 2009 påbörjades ett projekt för att effektivisera de administrativa processerna (Riksrevisionens styrelse 2010: 8).

UPPTÄCKA OCH SANKTIONERA OLÄMPLIGT BETEENDE

Upptäcker och utreder Riksrevisionen olämpligt beteende av offentliga tjänstemän?

Poäng: –*

Revisionens mandat, när det gäller att utkräva ansvar av myndigheter och tjänstemän, är i första hand att förse riksdagen och regeringen med information som gör det möjligt för dessa att utkräva ansvar av regering och myndigheter samt vidta åtgärder. Men det anses inte vara en uppgift för Riksrevisionen att utkräva ansvar av tjänstemän (Landahl 2011; Ahlbäck Öberg 2011). Vidare har inte Riksrevisionen någon roll att spela när det gäller att utdöma påföljder som inte faller inom Riksrevisionens ansvarsområde (Landahl 2011; Folkesson 2011). Snarare tillhandahåller den information och kan avslöja problem som brottsbekämpande organ kan använda för åtgärder och straff (Ahlbäck Öberg 2011).

* Eftersom sanktioner/påföljder inte ingår i Riksrevisionens roll utan utdöms av andra institutioner poängbedöms inte denna indikator.

Beträffande mekanismerna som står till Riksrevisionens förfogande för att få tillgång till handlingar och nödvändig information har den ett mycket kraftfullt verktyg, nämligen lagstödet att ”statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.” (SFS 2002:1022).

Revisionen har behörighet att utreda olämpligt beteende genom sin befogenhet att genomföra såväl årlig räkenskapsrevision som effektivitetsrevision och genom sin befogenhet att erhålla den information från myndigheter som man efterfrågar (Landahl 2011, Ahlbäck Öberg 2011). Genom att granska hur bra styrning, intern kontroll och uppföljning fungerar hos granskade myndigheter har Riksrevisionen ett viktigt verktyg till sitt förfogande när det gäller att bidra till att oegentligheter motverkas. Såväl inom effektivitetsrevision som inom årlig revision identifieras dåliga processer, vilket indirekt kan verka avskräckande på korruption. Skulle olämpligt beteende eller andra oegentligheter upptäckas finns det ett system för hur man går vidare. Det rapporteras till myndighetens ledning, generaldirektören, och det är sedan myndighetens ansvar att agera. Skulle det finnas misstankar om att delar av ledningen är inblandad, och denna misstanke är välgrundad, rapporterar Riksrevisionen i stället till utredande myndigheter (Landahl 2011). Olagligheter är en fråga för de brottsbekämpande myndigheterna (polis, åklagare) och överlämnas till dessa för vidare utredning (Landahl 2011, Ahlbäck Öberg 2011). Det har hänt att den årliga revisionen har avslöjat korruption men det har mer varit en tillfällighet än ett resultat av ett aktivt sökande efter korruption. Ett exempel utgjordes av ett fall som rörde oegentligheter i Kriminalvårdens upphandling, vilket därefter handlades av de brottsbekämpande myndigheterna (Landahl 2011).

FÖRBÄTTRA EKONOMISK FÖRVALTNING

I vilken utsträckning är Riksrevisionen effektiv när det gäller att förbättra regeringens ekonomiska förvaltning?

Poäng: 75

När Riksrevisionens effektivitet diskuteras bör man ha i åtanke att inom detta område har Ekonomistyrningsverket till uppgift att utveckla och införa effektiv och lämplig ekonomisk förvaltning i statliga myndigheter. Riksrevisionen har likväl en viktig roll.

En viktig del av revisionens uppgift är att lämna heltäckande, väl underbyggda och realistiska rekommendationer för att främja effektiv användning

av statens pengar och Riksrevisionens rapporter har effekt. Det är emellertid också en av aspekterna som har kritiserats. När det gäller granskningsrapporter noterades det att rekommendationerna ofta var vaga och därför svåra att tolka och genomföra (Riksdagen 2009: 11, 15). En annan kritik gäller att revisionen inte tagit hänsyn till problem som hänger samman med svårigheten att styra alla typer av offentlig förvaltning med resultat och mål och att revisionen använder en idealiserad bild av denna modell. Invändningen har varit att myndigheter utvärderas gentemot denna idealiserade bild även för verksamheter där det inte är lämpligt och att rekommendationerna följaktligen inte blir realistiska (Svegfors 2009). När det gäller frågan om hur rekommendationerna ska formuleras för att upplevas som värdefulla och användbara för de reviderade myndigheterna är detta något som ingår i en kvalitetsstudie inom ramen för samarbetet med Uppsala universitet (Riksdagen 2011a: 18). Riksrevisionen har en granskningsmekanism för regeringens uppföljning: den årliga uppföljningsrapporten visar vad som hänt till följd av revisionens slutsatser och rekommendationerna (Riksrevisionen 2011e).

Men vidtar då myndigheter åtgärder till följd av granskningen? Riksdagens utvärdering visade att granskningsrapporter till regeringen och riksdagen fick liten uppmärksamhet (Riksdagen 2008: 8–9) och enligt en intervjuperson har det ifrågasatts i vilken utsträckning regeringen agerat på grund av rapporterna (Ahlbäck Öberg 2011). Regeringen valde att redogöra för sina åtgärder endast en gång om året i budgetpropositionen. På grund av detta väntade riksdagsutskotten också ofta med att agera tills regeringen svarat. När utskotten ibland istället valde att agerade direkt på rapporterna innebar det att de även fick agera en andra gång när regeringen sedan svarat. Den långa tid som gick mellan rapporten från revisionen och svaret från regeringen gjorde också att svaren fick mindre uppmärksamhet. Det ansågs också vara svårt att följa hur granskningsrapporter använts och resultaten (Riksdagen 2008: 8–9). Enligt Riksrevisionen visar dess egna uppföljningsrapporter nu att rapporterna leder till åtgärder (Jan Landahl 2011).

Förändringarna i rapporteringssystemet som trädde i kraft 2011 var avsedda att åtgärda detta. När granskningsrapporterna nu lämnas till riksdagen överlämnas de till regeringen, som sedan har fyra månader på sig att i en särskild rapport till riksdagen svara på vilka åtgärder som man den har vidtagit eller avser vidta. Denna rapport hänvisas till ett riksdagsutskott som får ansvar för behandlingen. Regeringen ska i årsredovisningen för staten ge en samlad redovisning av de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser (SFS 2011:203, 10 kap. 6§ 7 st.). Denna förändring upplevs positivt av Riksrevisionen som har uppfattat starka signaler från riksdagen att den förväntar sig noggranna svar från regeringen på granskningsrapporter (Landahl 2011).

Enligt Riksrevisionens utvärdering av uppföljning som genomfördes 2009 och 2011 ledde granskningsrapporterna till förbättringsåtgärder i de statliga myndigheterna och alla granskningsrapporter som följdes upp ledde till någon form av åtgärd (Riksrevisionen 2011a: 15; Riksrevisionens styrelse 2010: 17). Beträffande den årliga revisionen visade utvärderingar att de myndigheter som fick en invändning vidtog relevanta åtgärder för att rätta till problemen (Riksrevisionen 2011a: 31, Riksrevisionens styrelse 2010: 13). Detta rapporterades huvudsakligen i budgetpropositionen under varje anslag (Landahl 2011).

KOMMUNAL REVISION

Riksrevisionen granskar inte kommuner och landsting/regioner. Som ett led i det kommunala självstyret genomför de sin egen revision. Systemet utgörs av förtroendevalda revisorer som är politiskt utsedda lekmannarevisorer vilka assisteras av sakkunniga (yrkes) revisorer. Under de senaste 20 åren har detta system med lekmannarevision starkt kritiserats för att brista i oberoende, expertis och inflytande (t.ex. Lundin 2010:15; Citron 2010: 237; se även SOU 2004:107). Som ett svar på denna debatt och kritik har vissa anpassningar gjort i sättet på vilket revisionen genomförs, till exempel genom att ålägga revisionen att anlita sakkunniga revisorer (SFS 1991:900, 9 kap. 8§) och att fullmäktigeledamöter inte kan väljas till revisorer (SFS 1991:900, 4 kap. 6a§). En förtroendevald revisor kan heller inte väljas till nämnder eller till kommunalt ägda företag (SFS 1991:900, 4 kap. 6a§). Huvudfrågan kvarstår emellertid, nämligen att revisionen utgörs av politiskt valda revisorer som svarar inför fullmäktige vars ledamöter ofta också tjänstgör i de kommunala nämnderna, nämnder med ansvar för den kommunala verksamheten, vars förvaltning revisionen granskar. Till detta kommer det relativt vanliga intrycket att revisionsposterna ofta har varit ”reträttposter” i den kommunala politiken och att revisorer inte förväntas ”ställa till med problem” (Wångmar kommande). I en del fall har revisorer som genomfört sitt uppdrag på ett oberoende sätt och med hög integritet därefter inte nominerats av sitt parti för att tjänstgöra igen (SOU 2004:107, 12). I ett ganska ovanligt fall på senare tid beviljades en landstingsstyrelse inte ansvarsfrihet av fullmäktige. Revisorerna hade förvisso rekommenderat just detta men till skillnad från i det här fallet brukar fullmäktige vanligen bevilja ansvarsfrihet ändå (SKTF-tidningen 2011-04-08)[3]. När det gäller frågan om oberoende har det förslagits att stärka detta genom att förändra i grunden hur den kommunala revisionen organiseras och att istället göra den externt, till exempel genom att revision utförs av Riksrevisionen. Detta har emellertid hittills ansetts strida mot det kommunala självstyret och idén har därför avvisats (Regeringskansliet 2009; jfr Lundin 2010).

NOTER

1. Reformen initierades och genomfördes av riksdagen och mycket mot den sittande minoritetsregeringens vilja.
2. Årsredovisningen ska innehålla resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter samt en bedömning från ledningens sida om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är tillfredsställande (SFS 2006:999, 37§; SFS 2000:605).
3. Enligt SKTF tidningen (2011-04-08), har, sedan 2002, av 13 fall där revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet, fullmäktige bara följt denna rekommendation i två fall. I en statlig utredning om revisionen över lokala myndigheter rapporteras att det under 2002 förekom 55 fall av anmärkningar eller rekommendationer från revisorerna att inte bevilja ansvarsfrihet i kommuner eller landsting, på basis av bristande styrning, uppföljning och kontroll. I tio av dessa fall hade revisorerna rekommenderat fullmäktige att inte bevilja ansvarsfrihet men i sju av dessa tio fall hade fullmäktige valt att i alla fall bevilja ansvarsfrihet (SOU 2004: 197, 98).

REFERENSER

Intervjuer

Ahlbäck Öberg, Shirin, 2011. Docent i statsvetenskap, Uppsala Universitet, intervjuad (skype) av Staffan Andersson 2011-4-29.

Bergman, Torbjörn, 2011. Professor i statsvetenskap, Södertörns högskola och Umeå Universitet, intervjuad av Shanthi Redeback 2011-5-16.

Folkesson, Hans, 2011. Omvärldsanalytiker riksrevisorernas stab Riksrevisionen, intervjuad av Staffan Andersson 2011-4-26.

Landahl, Jan 2011. Riksrevisor, Riksrevisionen, intervjuad av Staffan Andersson 2011-4-26.

Litteratur och författningar

Ahlbäck Öberg, Shirin & Louise Bringselius, 2010. The NAO in Sweden – the deprofessionalization of the performance auditor.

Citron, Britt-Marie, 2010. ”Vem kontrollerar de lokala makthavarna”, s. 237-49 i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin, Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Stockholm: Norstedts

Lundin, Olle 2010. Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6, Stockholm: Regeringskansliet.

Petersson Olof 2010, Den offentliga makten, Stockholm: SNS Förlag.

Regeringsformen. SFS 1974:152 (2011:109).

Regeringskansliet 2009. Ds 2009:11, Oberoendet i den kommunala revisionen, Stockholm regeringskansliet.

Revisorsnämnden 2009. Internet 2011-03-26, ”Uppföljning av Riksrevisionsreformen”, 2008/09:URF1, http://www.revisorsnamnden.se/rn/showdocument/documents/yttranden_skrivelser_m_m/2008_1493.pdf

Riksdag & Departement 2010-05-27. Flera förändringar för Riksrevisionen, internet 2011-04-05, http://www.rod.se/revisionsreform/flera-f%C3%B6r%C3%A4ndringar-f%C3%B6r-riksrevisionen

Riksdag & Departement 2011-03-14. Få revisionsbolag vill granska granskarna, Internet 2011-04-19, http://www.rod.se/print/demokrati/f%C3%A5-revisionsbolag-vill-granska-granskarna

Riksdagen 2008. Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar, Riksrevisionsutredningen, 2008/09:URF1

Riksdagen 2009. Uppföljning av Riksrevisionsreformen II: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten, Slutbetänkande av Riksrevisionsutredningen 2008/2009:URF3.

Riksdagsordningen 2007:726 (Omtryck)

Riksrevisionen 2010. "Vetenskapliga rådet", Internet 2011-03-26, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____635.aspx

Riksrevisionen 2011a. Redogörelse till riksdagen 2010/11: RR1, Riksrevisionens redogörelse om Riksrevisionens årsredovisning för 2010.

Riksrevisionen 2011b, Internet 2011-04-04, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____629.aspx

Riksrevisionen 2011c. Internet 2011-04-21, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____1768.aspx

Riksrevisionen 2011d. Internet 2011-03-15, http://www.riksrevisonen.se/templib/pages/StartPage____536.aspx

Riksrevisionen 2011e. Internet 2011-04-21, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____1783.aspx

Riksrevisionen 2011f. Internet 2011-04-21, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____2217.aspx

Riksrevisionens styrelse 2009. Redogörelse till riksdagen 2008/09: RRS10, Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årsredovisning för 2008

Riksrevisionens styrelse 2010. Redogörelse till riksdagen 2009/10: RRS10, Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årsredovisning för 2009

SFS 1986:223. Förvaltningslag (1986:223)

SFS 1991:900. Kommunallag (1991:900).

SFS 1994:260. Lag (1994:260) om offentlig anställning

SFS 2000:419. Lag (2000:419) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

SFS 2000:605. Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

SFS 2002:1022. Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

SFS 2002:1023. Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

SFS 2006:999. Lag med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

SFS 2007:515. Myndighetsförordning (2007:515).

SFS 2009:400. Offentlighets- och sekretesslag.

SFS 2009:641, Offentlighets- och sekretessförordning.

SFS 2011:203. Budgetlag.

SKTF-tidningen 2011-04-08, Landstingsstyrelse får inte ansvarsfrihet, internet 2011-04-19, http://www.sktftidningen.se/artikel/landstingsstyrelse-far-inte-ansvarsfrihet-56705#

SOU 2004:107. Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting, Stockholm: Fritzes.

Svegfors, Mats 2009. Brev till Statsrådet Mats Odell, Finansdepartementet. Nio år i statens tjänst – erfarenheter och reflektioner. 2009-01-27, Dnr 100-729-09.

Sveriges Radio 2008. Kritik mot hemlig

tillsättning av riksrevisor, Ekot 2005-11-03, internet 2011-09-03, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=726256

World Justice Project 2011. The rule of law index 2010, internet http://worldjusticeproject.org/

Wångmar, Erik (kommande). Fall av korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011, Stockholm: Santérus Förlag

POLITISKA PARTIER

13. POLITISKA PARTIER

Thomas Larue

SAMMANFATTNING

Svenska politiska partier åtnjuter ett starkt oberoende genom en grundlagsstadgad föreningsfrihet. Partier som är representerade i beslutande församlingar (till exempel riksdag och kommunfullmäktige) får stora resurser genom ett offentligt partistöd som gör dem potentiellt fristående från ekonomiska särintressen. Noterbart är att partistödet till riksdagspartierna i oppositionsställning är större än till regeringspartierna. Samtidigt har vissa oklarheter kring användningen av det kommunala partistödet identifierats. Partierna är relativt sett öppna och representativa för flertalet av medborgarna.

Insyn i partiernas finanser är formellt mycket svag även om en frivillig överenskommelse från 2000 ger viss insyn. Lagstiftning i frågan saknas helt. Mot bakgrund av de låga nivåerna för privata bidrag till partierna, den diskutabla förenligheten av tidigare framlagda förslag till lagstiftning med regeringsformen samt praktiska och principiella svårigheter i tillämpningen av en sådan lagstiftning framstår lagstiftning i form av direkta offentligrättsliga redovisningskrav på partierna som svårframkomlig. Däremot torde ändringar i partistödslagstiftningen som innebär indirekta offentligrättsliga krav på redovisning vara möjliga inom ramen för gällande grundlagsreglering. Nyligen har frågan om lagstiftning aktualiserats och diskussioner mellan samtliga riksdagspartier pågår i frågan.

I frågan om insyn och redovisningskrav rekommenderas här att Grecos (Europarådets organ för utvärdering av arbetet mot korruption) samtliga sju rekommendationer från 2009 genomförs. Under rådande grundlagsreglering bör detta ske genom två åtgärder: För det första att den nuvarande frivilliga överenskommelsen från 2000 kompletteras i linje med Grecos rekommendationer. För det andra att den offentliga partistödsregleringen ändras så att krav ställs på att partierna genomför en sådan förstärkt redovisning som förordas i Grecos rekommendationer för att erhålla delar av (eller hela) det statliga partistödet. Ytterligare en kompletterande åtgärd vore att utreda

vilka grundlagsförändringar som krävs för att i offentligrättslig form genomföra samtliga Grecos rekommendationer.

Alla större politiska partier har skriftliga stadgar om interndemokratiska regler för bland annat val av kandidater, val av partiordförande, beslut av partiprogram och andra styrdokument genom kongress och kongressombud. Dessa regler efterlevs med enstaka och då uppmärksammade undantag. Korruptionsfrågor berörs endast i förbigående av svenska politiker och i partiers partiprogram och partiers arbete med antikorruptionsåtgärder får anses vara ett område med viss utvecklingspotential.

Tabellen nedan redovisar poängbedömningen på de olika delområdena och sammanfattar utvärderingen av politiska partiers kapacitet, styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Den återstående delen av kapitlet ägnas åt den kvalitativa redovisningen.

Politiska partier Totalpoäng: 84/100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 94/100	Resurser	100	75
	Oberoende	100	100
Styrning 71/100	Öppenhet	25	75
	Ansvarsutkrävande	75	75
	Integritets- mekanismer	100	75
Roll 88/100	Representativitet	100	
	Antikorruptions- åtgärder	75	

STRUKTUR OCH ORGANISATION

I februari 2011 fanns enligt Valmyndighetens hemsida 34 partier registrerade för deltagande i samtliga val (riksdags-, landstings- och kommunalval). Av dessa är åtta representerade i riksdagen. Antalet medlemmar i de flesta riksdagspartier har under de senaste 20 åren sjunkit långsamt men varaktigt (Bergman & Bolin 2011, Petersson 2005, Bonander 2009). 2010 utgjorde antalet medlemmar i dagens riksdagspartier drygt 3,7 procent av antalet röstberättigade.

Även om både kandidater och väljarna själva uppfattar valen som i hög grad partival (Holmberg & Oscarsson 2004) finns det sedan 1998 års allmänna val möjlighet till personröstning. Effekten av personvalssystemet på vilka kandidater som blir valda är i det närmaste obetydlig (Nielsen 2007), inte

minst för att systemet är svagt och ännu inte utvecklat. Det svenska valsystemet kännetecknas bland annat av relativt hög proportionalitet (trots en riksdagsspärr på 4 procent), högt valdeltagande och en gemensam valdag för nationella och lokala/regionala val (Davidsson 2007). Val, som sker var fjärde år, kännetecknas även av ett välutbyggt system för förtidsröstning där väljare kan rösta vart som helst i landet så tidigt som 18 dagar före valdagen. Sedan 1980-talet röstar kring en tredjedel i förtid.

RESURSER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning främjar den rättsliga ramen bildandet av politiska partier och deras verksamhet?

Poäng: 100

Sverige saknar uttryckliga regler för hur man bildar ett parti såsom en partilag (se Karvonen 2004). Enligt regeringsformen (3 kap 1 § tredje stycket) avses med parti varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. Däremot finns i vallagen (2005:837) regler för registrering av partibeteckning (2 kap. 1–8 §§). Av dessa bestämmelser följer bland annat att ett parti som vill registrera sin beteckning måste göra en anmälan till Valmyndigheten.

Nya partier ska i sin anmälan inkludera namnunderskrifter från minst 1 500 röstberättigade för registrering till nationella val och 100 respektive 50 för val till landstings- respektive kommunfullmäktige. Om partiet inte önskar att namnunderskrifterna ska bli offentliga kan det istället visa upp ett intyg om att underskrifterna har visats upp för en notarius publicus.

En registrerad partibeteckning ska avregistreras om partiet begär det eller inte har anmält kandidater för två ordinarie val i följd. Beslut i ett ärende om registrering av partibeteckning, som till exempel att en partibeteckning inte godkänns får enligt vallagen (15 kap. 3 § 3b) överklagas hos Valprövningsnämnden. Valprövningsnämndens beslut kan inte överklagas.

I regeringsformen omnämns partier endast flyktigt. I regeringsformen (3 kap. 7–9 §§) beskrivs reglerna för mandatfördelningen mellan riksdagspartierna. Partigrupperna omnämns inom riksdagen inför deras samråd med talmannen inom ramen för regeringsbildningen (6 kap. 4 §).

Någon begränsning av rätten att bilda partier finns inte och rättsliga begränsningar avseende partiers ideologier eller dylikt saknas. Avsaknaden av res-

triktioner vad gäller partibildningen får ses som naturligt i ljuset av dels regeringsformens (2 kap. 1 § 5) starka skydd för föreningsfriheten som tillförsäkrar var och en frihet gentemot det allmänna att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, dels att politiska partier är att anse som föreningar (prop. 1973:90 s. 240).

Enligt regeringsformen (2 kap. 20–21 §) får bland annat föreningsfriheten begränsas men dock endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dels aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, dels inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen[1] såsom en av folkstyrelsens grundvalar, dels inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Därutöver får föreningsfriheten enligt regeringsformen (2 kap. 24 § andra stycket) begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Således är möjligheterna att inskränka föreningsfriheten starkt begränsade även om det bör påpekas att vissa formkrav (tillstånd för näringsverksamhet, aktiebolagslagen, m.m.) inte anses utgöra någon inskränkning (prop. 1975/76:209 s. 112 f.). Det snäva utrymmet för begränsningar av föreningsfriheten i regeringsformen har tolkats så att offentligrättsliga regler om de politiska partiernas kandidatnominering, om förbud för partierna att ta emot bidrag från företag eller enskilda eller om skyldighet för partierna att redovisa erhållna ekonomiska bidrag torde stå i strid med bestämmelsen (Holmberg m.fl. 2006, s. 159).

Även ett förbud för föreningar att besluta att kollektivansluta sina medlemmar till ett politiskt parti bör sannolikt strida mot regeringsformen (vilket även behandlades i förarbetena till regeringsformen, se prop. 1973:90 s. 245). Däremot medför civilrättsliga regleringar eller avtal inte någon inskränkning av föreningsfriheten såsom den definieras i regeringsformen. Till exempel kan partier sluta överenskommelser om redovisningsskyldigheter av ekonomiska bidrag.

Några offentligrättsliga begränsningar eller krav vad avser partiernas externa eller interna aktiviteter, såsom valkampanj eller internt beslutsfattande, saknas med ett undantag: enligt vallagen (8 kap. 3 §) får det på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Även om

Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger riktade allvarlig kritik (JO dnr 5409–2010) mot Valnämnden i Stockholms stad för beslutet att under de allmänna valen 2010 genomföra röstning vid Stockholms centralstation trots kännedom om politiska aktiviteter invid röstningslokalen, så förekommer sådana aktiviteter endast i synnerliga undantagsfall invid röstningslokaler.

När det gäller partiernas ekonomiska resurser tillhandahåller staten (samt kommuner, landsting och regioner) betydande medel i form av partistöd till politiska partier som uppnått en viss röstandel (till exempel stöd ges till de riksdagspartier som fått minst 2,5 procent i något av de två senaste riksdagsvalen).

Privata bidrag förekommer i liten utsträckning, men det finns förhållandevis stora variationer mellan partierna. Utöver offentligt partistöd ges vissa partier ytterligare stöd i samband med val. Till exempel erbjuds partierna gratis upptryckning av valsedlar genom Valmyndigheten, om de är representerade i kommun- eller landstingsfullmäktige eller om de fått minst 1 procent i något av de två senaste riksdagsvalen.

Kommunalt partistöd regleras i kommunallagen (2 kap. 9–10 §§, 1991:900). Enligt dessa bestämmelser får kommuner ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till de partier som är representerade i fullmäktige. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett politiskt parti. Fullmäktige ska också (2 kap. 10 §) besluta partistödets omfattning och formerna för det. Om det med stöd av kommunallagen (4 kap. 30 §) har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti ska detta beaktas när stödet bestäms.

I förarbetena till kommunallagens bestämmelser (prop. 1991/92:66 s. 8) framhölls att stödet bör ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas möjligheter att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin. Petersén med flera (2006) understryker att partistödet uteslutande avser den partiverksamhet som är anknuten till kommunen respektive landstinget (en utvärdering av det kommunala partistödet har dock visat på brister i detta avseende, se nedan).

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning möjliggör partiernas ekonomiska resurser en effektiv politisk konkurrens?

Poäng: 75

Partiernas ekonomiska resurser varierar beroende på deras storlek samt hur länge de har varit representerade i beslutsfattande församlingar. Systemet med partistöd i Sverige är tydligt kopplat till antalet mandat som partierna får i allmänna val och gynnar partier som erhåller representation i beslutande församlingar. Ett exempel på detta är de särskilda medel som ställs till riksdagspartiernas informationsinsatser inför val (som uppgick till 29 500 000 kronor för valet 2010, jfr regleringsbrevet för 2010 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati).

Enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (partistödslagen) lämnas stöd dels som partistöd, dels som kanslistöd för ett år i taget räknat från och med den 15 oktober. Partistödet lämnas som mandatbidrag (för partier som inte fått något mandat räknas antalet hela tiondels procentenheter röster över 2,5 procent) och delas ut som ett bidrag per riksdagsplats (för närvarande 333 300 kr per plats och år). Medlen betalas ut av Riksdagsförvaltningen efter beslut av Partibidragsnämnden (nämndens beslut kan inte överklagas). Stödet ökar respektive minskar beroende på resultaten i de senaste två valen genom gradvisa förändringar (se tabell 2 nedan).

Vad gäller kanslistödet så betalas det genom dels grundstöd, som är detsamma för alla partier som får mer än 4 procent; dels tilläggsstöd, som är utjämnande såtillvida att varje parti som är företrätt i regeringen får för varje år för vilket valet gäller 16 350 kronor för varje vunnet mandat medan oppositionspartier får 24 300 kronor. Olikheterna i beloppen har motiverats med skillnaden i arbetsvillkor för ett parti i oppositionsställning jämfört med ett regeringsparti (se SOU 1972:62 s. 12).

Ett differentierat statsbidrag till partigrupper i riksdagen infördes så tidigt som 1966 (se bankoutskottets utlåtande nr 54 år 1965). Tanken på skillnader i stödnivå mellan oppositions- och regeringspartier väcktes i bland annat två motioner från 1961 års riksdag där motionärer pekade på behovet om stöd till oppositionspartier för sådana uppgifter som regeringspartiet genom regeringsinnehavet kunde ombesörja med hjälp av Kungliga Majestäts kansli, det vill säga det dåvarande Regeringskansliet (se s. 2–3 i bankoutskottets utlåtande).

TABELL 2 RIKSDAGSPARTIERNAS PARTISTÖD ENLIGT PARTISTÖDSLAGEN FR.O.M. OKT 2007 T.O.M. OKT 2012

Belopp i kronor

	2007/08	2008/10*	2010/11	2011/12
Socialdemokraterna (S)	54 624 300	52 957 800	50 853 900	48 854 100
Moderata samlingspartiet (M)	32 719 950	37 386 150	40 549 350	41 549 250
Miljöpartiet de Gröna (MP)	12 264 300	12 597 600	13 076 700	13 743 300
Folkpartiet liberalerna (FP)	18 926 400	16 593 300	15 194 700	14 861 400
Centerpartiet (C)	14 943 150	15 609 750	15 511 650	14 845 050
Sverigedemokraterna (SD)	666 600 †	999 900 †	8 622 300	10 288 800
Vänsterpartiet (V)	15 003 600	14 003 700	13 597 500	13 446 450
Kristdemokraterna (KD)	15 861 300	14 861 400	13 779 750	13 264 200
Totalt	165 009 600	165 009 600	171 185 850	170 852 550

*: Innefattar såväl 2008/09 som 2009/10 då stödet för dessa två perioder var detsamma.

†: SD var under perioderna 2007/08, 2008/09 och 2009/10 inte representerade i riksdagen men erhöll partistöd i kraft av sina resultat i tidigare val (dvs. 1,44 % i valet 2002 och 2,93 % i valet 2006).

Källa: Pressmeddelanden från Partibidragsnämnden med nämndens beslut.

Enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (riksdagspartistödslagen) lämnas dels basstöd, dels stöd till kostnader för politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter, dels stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor. Vad gäller basstödet består det av grundbelopp och tilläggsbelopp där grundbeloppet utgör 1 700 000 kronor per år och partigrupp och tilläggsbelopp 57 000 kronor per år och mandat.

Även här sker en viss utjämning till fördel för oppositionspartier på det sättet att en partigrupp som företräder ett regeringsparti är berättigad till ett grundbelopp medan var och en av övriga partigrupper är berättigad till två. Vad gäller stödet till kostnader för politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter beräknas stödet efter normen att det ska motsvara kostnaden för en politisk sekreterare per riksdagsledamot och att vid bestämmande av stödets storlek ska beloppet 52 800 kronor per politisk sekreterare och månad ligga till grund för beräkningen (från och med den 1 januari 2012 höjs beloppet till 53 900 kronor). För perioden 1 januari 2010–30 september 2010 utbetalades ca 191 630 000 kronor i stöd till riksdagsledamöterna och partigrupperna för de dåvarande sju riksdagspartierna i enlighet med riksdagspartistödslagen.

Men partierna får inte enbart resurser från det allmänna. Enligt de intäktsanalyser som hade publicerats på sju av åtta riksdagspartiernas hemsidor och vars krav på redovisning ingår i den frivilliga överenskommelsen som slutits mellan dessa sju partier så uppgick det sammanlagda värdet av privata

donationer från enskilda och organisationer till 20 953 000 kronor under 2008, 21 162 000 kronor under 2009 samt 30 088 000 kronor under 2010 (se tabell 3 nedan).

TABELL 3 VISSA RIKSDAGSPARTIERS INTÄKTER FRÅN ORGANISATIONER OCH ENSKILDA 2008–2010

Belopp i tusental kronor

	2008 organi-sationer	2008 enskilda (antal givare)	2009 organi-sationer	2009 enskilda (antal givare)	2010 organi-sationer	2010 enskilda (antal givare)
Socialdemo-kraterna (S)	14380	2486 (6813 st.)	14214	2903 (6813 st.)	17083	3219 (6813 st.)
Moderata samlingspar-tiet (M)	0	2 408 (3 743 st.)	0	2000 (2615 st.)	0	7194 (7351 st.)
Miljöpartiet de Gröna (MP)	173	57 (55 st.)	0	237 (422 st.)	143	364 (1356 st.)
Folkpartiet liberalerna (FP)	0	234 (327 st.)	0	38 (291 st.)	0	81 (218 st.)
Centerpartiet (C)	700	0	0	0	0	10 (1 st.)
Vänsterpartiet (V)	423	2 (10 st.)	423	30 (10 st.)	573	195 (25 st.)
Kristdemo-kraterna (KD)	0	90 (2 st.)	0	1022 (110 st.)	0	1226 (204 st.)
Totalt	15676	5277	14637	6230	17799	12289

Källa: Partiernas intäktsanalyser för 2008, 2009 och 2010.
Not: Under kolumnerna organisationer ingår även bidrag från företag och andra juridiska personer.

Givet partiernas totala intäkter (se tabellerna 4–6 nedan) så utgjorde privata bidrag 3,7 procent av partiernas totala intäkter under 2010 (för både 2009 och 2008 var motsvarande siffra ca 3,1 procent). Vad gäller medlemsavgifter uppgick dessa, enligt samma källor, under 2009 för de aktuella sju partierna till 15 167 000 kronor[2] och för 2010 till 16 220 000 kronor[3], det vill säga cirka 2 procent av partiernas totala årliga intäkter.

TABELL 4 VISSA RIKSDAGSPARTIERS TOTALA INTÄKTER SAMT ANDELEN AV STATLIGT PARTISTÖD FÖR 2010

Belopp i tusental kronor

	Statligt stöd	Totala intäkter	Statligt stöd (andel i %)
Socialdemokraterna (S)	156 072	272 101	57,4
Moderata samlingspartiet (M)	116 687	165 448	70,5
Miljöpartiet de Gröna (MP)	34 904	50 282	69,4
Folkpartiet liberalerna (FP)	38 989	63 370	61,5
Centerpartiet (C)	45 886	166 112	27,6
Vänsterpartiet (V)	38 992	46 622	83,6
Kristdemokraterna (KD)	37 342	46 416	80,5
Totalt	468 872	810 351	57,9

Källa: Partiernas intäktsanalyser för 2010.

Därutöver förekommer det att partier har andra intäktskällor, såsom intäkter från exempelvis egna bolag och utdelningar (till exempel uppgick Centerpartiets intäkter avseende detta inkomstslag till 35 000 000 kronor under 2009 och till hela 110 000 000 kronor under 2010), lotterier (Socialdemokraternas intäkter från lotterier uppgick till drygt 50 000 000 kronor under både 2009 och 2010) samt bidrag/ersättning från den egna lokala eller regionala organisationen (2010 fick Moderata samlingspartiet 30 771 000 kronor i intäkter från kostnadsersättning för fältorganisationen, bland annat lokala ombudsmän och utbildningar).

TABELL 5 RIKSDAGSPARTIERNAS TOTALA INTÄKTER SAMT ANDELEN AV STATLIGT PARTISTÖD FÖR 2009

Belopp i tusental kronor

	Statligt stöd	Totala intäkter	Statligt stöd (andel i %)
Socialdemokraterna (S)	151 801	272 582	55,7
Moderata samlingspartiet (M)	110 234	146 198	75,4
Miljöpartiet de Gröna (MP)	31 694	36 657	86,5
Folkpartiet liberalerna (FP)	40 437	49 598	81,5
Centerpartiet (C)	39 995	84 718	47,2
Vänsterpartiet (V)	36 363	43 233	84,1
Kristdemokraterna (KD)	35 599	48 077	74,0
Totalt	446 123	681 063	65,5

Källa: Partiernas intäktsanalyser för 2009.

I genomsnitt fick de dåvarande riksdagspartierna nästan två tredjedelar av sina årliga intäkter under 2008–2010 från skattefinansierat partistöd. Även om vissa skillnader mellan partierna finns (till exempel fick Centerpartiet[4] endast 35 procent av sina intäkter från partistöd under perioden 2008–2010 och Miljöpartiet fick hela 79 procent av sina intäkter från samma källa under samma period), så utgör huvuddelen av de etablerade partiernas inkomster medel som det allmänna tillhandahåller genom partistöd. Lantto (2008 s. 104), som har sammanställt siffror för partiernas riksorganisationers intäkter för 2007, bekräftar denna bild.

TABELL 6 RIKSDAGSPARTIERNAS TOTALA INTÄKTER SAMT ANDELEN AV STATLIGT PARTISTÖD FÖR 2008

Belopp i tusental kronor

	Statligt stöd	Totala intäkter	Statligt stöd (andel i %)
Socialdemokraterna (S)	145 726	269 130	54,1
Moderata samlingspartiet (M)	100 883	143 289	70,4
Miljöpartiet de Gröna (MP)	29 632	34 923	84,4
Folkpartiet liberalerna (FP)	39 756	49 477	80,4
Centerpartiet (C)	37 017	98 235	37,7
Vänsterpartiet (V)	29 257	35 703	81,9
Kristdemokraterna (KD)	35 038	48 003	73,0
Totalt	417 309	678 760	61,5

Källa: Partiernas intäktsanalyser för 2008.

Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppgick det sammanlagda partistödet i kommunerna under 2008 för alla partier till 377 miljoner kronor. I landsting och regioner uppgick 2009 års partistöd till 241 miljoner kronor. Således är det totala partistödet från kommuner och landsting till lokala och regionala partier större än partistödet som betalas på riksnivå till riksdagspartier.

Vad gäller frågan om partier fördelar om medel från det lokala partistödet till partiernas regionala och nationella nivåer och om detta är i enlighet med gällande lagstiftning har detta utretts (Lantto 2008) inom ramen för konstitutionsutskottets uppdrag 2007 om en översyn av det kommunala partistödet. I översynen fann Lantto dels att överföringar från partiernas lokalorganisation till den regionala och den nationella nivån tillämpas i nästan alla riksdagspartier (dock i varierande omfattning), dels att det är oklart huruvida detta är förenligt med lagstiftningen varför det fanns ett behov av att se över

regleringen av det kommunala partistödet. Lantto fann att det i ett flertal situationer inte är möjligt att av lagtexten utläsa hur kommuner och landsting ska hantera partistödet och hans översyn visade att det kan ifrågasättas om partiernas hantering av partistödet står i överensstämmelse med de intentioner som uttrycks i kommunallagens förarbeten. Det fanns enligt Lantto indikationer på att partistöd från en kommun eller ett landsting i praktiken hade använts för att finansiera partiverksamhet som inte kan knytas till kommunen eller landstinget, något som är ett krav enligt förarbetena till kommunallagen. Svårigheterna att kartlägga överföringen av varor och tjänster inom partierna och det förhållande att förarbetesuttalandena inte är helt entydiga gör det dock inte möjligt att avgöra om de enskilda partiernas hantering av partistödet står i överensstämmelse med lagens intentioner eller inte.

Sverigedemokraterna (SD) deklarerar öppet att de använder lokalt partistöd för att finansiera valkampanjer på riksnivå (Larsson 2011a) och har en överföring (40 procent) inskriven i sina stadgar (jfr § 17 i SD:s stadgar för distrikt). Efter initiativ från riksdagen (bet. 2008/09:KU11, rskr. 2008/09:164) utreds bland annat denna fråga av en parlamentarisk utredning (dir. 2010:53) som ska vara klar senast den 1 maj 2012. Preliminära uppgifter gör dock gällande att utredningen inte kommer att föreslå några radikala ändringar i den del som berör partiers möjligheter att skicka pengar mellan partiers lokala organisationer i till exempel kommuner och riksorganisationer. Däremot tyder mycket på att utredningen kommer att föreslå regeländringar som innebär att partistöd till s.k. tomma stolar ska stoppas (Larsson 2011b). Vid SD:s landsdagar den 25–27 november 2011 beslutade partiets ombud att bidraget från lokala partiföreningar till den centrala partikassan sänks från 40 till 25 procent (Larsson 2011c).

Visst annat stöd förekommer även, till exempel lämnas 15 000 000 kronor årligen till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Dessutom ges riksdagspartiernas så kallade partianknutna organisationer (PAO) tillgång till drygt 75 miljoner kronor årligen från statsbudgeten för att kunna genom en strategi för särskilt demokratistöd genom PAO bidra till demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer (se prop. 2010/11:1 utg.omr. 7 s. 32 och 34). Regeringen beslutade den 16 september 2010 om en sådan strategi för perioden 2011–2015. Även om verksamheten innehåller bland annat stöd till systerpartier och närliggande politiska rörelser och organisationer så finns detaljerade riktlinjer för tilldelningen av dessa medel (se UF2010/34078/UP).

En nackdel med det nuvarande offentliga partistödssystemet är att det ger stora ekonomiska fördelar för partier som är företrädda i beslutsfattande försam-

lingar jämfört med mindre partier som inte är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige. Trots detta är det svårt att tänka sig andra mer eller lika legitima fördelningsprinciper för partistöd än att stöd ska endast utgå till partier som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val. Ett annat problem är de oklarheter som gäller användningen av det kommunala partistödet och de indikationer som finns på att kommunalt och regionalt partistöd används till att finansiera partiverksamhet som inte kan knytas till kommunen eller regionen.

Vad gäller partiernas tillgång till politisk reklam i tryck- eller etermedier får den i princip anses vara likvärdig för alla politiska partier och kandidater (se Pierre med flera 2011 s. 5). Enigt tryckfrihetsförordningen (5 kap. 3 §) och yttrandefrihetsgrundlagen (4 kap. 3 §) gäller att en ansvarig utgivare har en ovillkorlig bestämmanderätt över vilket material som utgivaren (till exempel tidningen eller tv-kanalen) publicerar. Den enda markbundna tv-kanalen som får sända politisk reklam är TV4.

Inför valet till Europaparlamentet 2009 gavs politiska partier för första gången möjlighet att köpa annonsutrymme för politisk tv-reklam i TV4 dock med villkoret att bara riksdagspartier skulle få köpa reklamplats. Den 1 oktober 2009 antogs dock nya riktlinjer avseende annonsutrymme för politisk reklam i TV4. Enligt dessa riktlinjer är det tillåtet att köpa annonsutrymme för politisk reklam och annan åsiktsannonsering i TV4 under hela året med vissa begränsningar. Bland annat tillåts inte politisk reklam i, eller i direkt anslutning till, nyhets- och aktualitetsprogram eller andra samhällsgranskade program.

Vidare gäller enligt riktlinjerna för all åsiktsannonsering att avsändarens verksamhet och budskap ska ligga i linje med radio- och tv-lagens demokratiparagraf. Enligt radio- och tv-lagen (5 kap. 1 §, 2010:696) ska en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Justitiekanslern prövade (dnr 5555-10-31) den 1 oktober 2010 huruvida en valfilm från Sverigedemokraterna som TV4 vägrade sända utgjorde hets mot folkgrupp och ansåg att den aktuella filmen inte utgjorde yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp.

Ytterligare en dimension är de tv-sända partiledardebatterna. Till exempel framstår bland annat Sveriges Televisions (SVT) praxis för vilka partier som bjuds in till dessa slutdebatter som oklar sett över lång tid – även om samma praxis tillämpats de senaste fyra allmänna valen. 1988 fick utöver de dåva-

rande fem riksdagspartierna även Miljöpartiet (MP) delta. I SVT debatterade inför valet 1991 samtliga dåvarande sex riksdagspartierna samt Kristdemokraterna (då KDS) samt Ny Demokrati (NYD) vilka då inte satt i riksdagen. Inför 1994 års val deltog i SVT:s partiledardebatt samtliga dåvarande sju riksdagspartier samt MP som hade åkt ut ur riksdagen redan 1991. Inför valet 1998 debatterade endast partiledarna från de dåvarande sju riksdagspartierna. Det sistnämnda gällde för partiledardebatterna i SVT såväl 2002, 2006 som 2010.

Som resurser under valkampanjer bör dessa tv-sända slutdebatters värde inte underskattas (SvD 2010), särskilt eftersom andelen väljare som uppger att de bestämmer partivalet under sista veckan av valrörelsen har ökat successivt och utgör nu drygt en tredje del av valmanskåren (Oscarsson & Holmberg 2008). Svenska partiers direkta tillgång till tv-medier framstår enligt Aylott (intervju) som mindre transparent, rättvis och generös än till exempel i Danmark eller Storbritannien.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns rättsliga skyddsmedel för att förhindra obefogad extern inblandning i politiska partiers verksamhet?

Poäng: 100

Av den redan berörda grundlagsstadgade föreningsfriheten får anses följa ett osedvanligt välförankrat oberoende för politiska partier som organisationer. Någon särskild rätt att upplösa partier har inte statsmakten utöver de möjligheter som regeringsformen erbjuder att begränsa föreningsfriheten vad gäller till exempel sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Den svenska lagstiftningen saknar bestämmelser som gör det möjligt att dels förbjuda bildandet eller deltagandet i organisationer som ägnar sig åt rasistisk verksamhet, dels tvångsvis upplösa sådana organisationer. Däremot är sådana organisationers möjligheter att verka starkt begränsade av att i stort sett varje annan form av yttring av rasism och etnisk diskriminering är förbjuden i lagstiftningen.

Enligt gällande rätt kan deltagande i brottslighet som sker i organiserad form i viss utsträckning beivras med stöd av reglerna om förberedelse, stämpling och medverkan till brott (se 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken). I vissa fall kan även den som bildar eller deltar i en sammanslutning – eller med

dagens språkbruk en organisation – straffas för olaglig kårverksamhet. Det handlar i sådana fall om en organisation som, utan att ha uppdrag av försvaret eller ordningsmakten, ägnar sig åt till exempel polisliknande verksamhet (se 18 kap. 4 § brottsbalken). Vidare bör nämnas att brottsbalken (16 kap. 8 §) föreskriver straff för hets mot folkgrupp. Hets mot folkgrupp är straffbart även när sådana yttranden sprids i tryckta skrifter, filmer, radio och TV och andra medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se 7 kap. 4 § 11 TF och 5 kap. 1 § YGL).

Såväl konstitutionsutskottet som justitieutskottet har tidigare behandlat frågor om förbud mot vissa organisationer (se t.ex. bet. 2005/06:KU17 och bet. 2002/03:JuU10). Utskotten har avstyrkt motioner med hänvisning till bland annat att kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet (SOU 2000:88) i oktober 2000 ansett[5] att det inte borde ske en utvidgning av det kriminaliserade området såvitt gäller deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekommer brottslighet. Kommittén menade också att svårigheterna att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav vad gäller förutsebarhet och avgränsning av det straffbara området för med sig att förbud mot rasistiska organisationer inte bör införas.

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är politiska partiers verksamhet fria från obefogade störningar i praktiken?

Poäng: 100

Politiska partier i Sverige verkar utan obehörig inblandning av statsmakter. I den utsträckning som myndigheter kommer i kontakt med partier är ändamålet med dessa kontakter legitima och grundar sig på föreskrifter som finns i syfte att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Medlemmar i politiska partier anhålls och frihetsberövas i synnerliga undantagsfall i samband med partiaktiviteter och då endast när det finns lagstöd för ett ingripande.

Vissa partier har utsatts för attacker som till exempel vandalisering av partilokaler. I några undantagsfall har även partiföreträdare utsatts för misshandel och hot, inte minst från antifascistiska grupper (se till exempel Aftonbladet 2009). 2005 tog Antifascistisk aktion, Afa, på sig branden i Tråvads spinneri i Vara kommun, ett tillhåll för nazister. Aktionen rubricerades som mordbrand. I juni 2006 slog Afa sönder fönsterrutor i en kristdemokratisk lokal i Kalmar. I mars 2009 vandaliserades Kristdemokraternas rikskansli i Stockholm med

hjälp av bland annat färgbomber av personer från Afa Stockholm och Revolutionära fronten. I juni 2006 misshandlades Sverigedemokraternas (SD) partisekreterare i tunnelbanan. Under valrörelsen 2010 förekom vissa störningar under valmöten med SD:s partiledare och SD:s valstuga utsattes för äggkastning (DN 2010). Normalt är att attacker mot partier och företrädare för politiska partier utreds av brottsbekämpande myndigheter.

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det regler som kräver partierna att offentliggör finansiell information?

Poäng: 25

Vissa bestämmelser i svensk lag föreskriver att partier ska redovisa finansiell information. Enligt partistödslagen (14 §) ska ett parti som ansöker om stöd bifoga partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till ansökan. Partiets räkenskaper ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor och granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Om ett partis ansökan brister i dessa avseende får stöd inte beviljas.

I förarbetena till partistödslagen betonade regeringen att detta inte syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet, utan att avsikten med bestämmelsen endast var att få till stånd en regel som bidrar till att varje politiskt parti som tar emot statligt partistöd vinnlägger sig om att ha sådana rutiner som måste anses normala för större organisationer (prop. 2001/02:53 s. 93). Samma krav på redovisning ställs vad gäller stödet som betalas ut till riksdagspartiernas kvinnoorganisation enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer (se 7–9 §§ i lagen samt prop. 2009/10:158 s. 20 f.).

Vidare framgår av riksdagspartistödslagen (16 §) bland annat att partigrupperna varje år ska redovisa till riksdagsförvaltningen hur utbetalat resestöd har använts under det föregående budgetåret.

Generellt gäller även att ordinarie bokföringsregler är tillämpliga på politiska partier såsom juridiska personer. Av bokföringslagen (1999:1078) följer att ideella föreningar är bokföringsskyldiga om värdet av deras tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor eller om de bedriver näringsverksamhet (2 kap. 2 §). Vidare gäller enligt årsredovisningslagen (1995:1554) att en balansräkning ska i sammandrag redovisa företagets samtliga tillgång-

ar, avsättningar och skulder samt eget kapital på balansdagen samt att ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen (3 kap. 1 §). Enligt Grecos (Europarådets organ för utvärdering av arbetet mot korruption, Group of States against Corruption) undersökning under 2008 så uppfyllde alla dåvarande riksdagspartierna dessa kriterier (Greco 2008 stycke 48).

Någon heltäckande lagstiftning med skyldighet för partierna att redovisa namnen på enskilda bidragsgivare finns inte. På nationell nivå finns sedan april 2000 däremot en frivillig överenskommelse mellan de dåvarande sju riksdagspartierna i vilken det bland annat står att det är rimligt att väljarna vet hur partierna finansierar sin verksamhet, samt hur enskilda kandidater finansierar sina personkampanjer.

Överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet men uppmanar lokala och regionala organisationer att följa den. Överenskommelsen omfattar all verksamhet som kontrolleras av ett parti, även sådan som bedrivs i stiftelse, bolags- eller annan form. Av överenskommelsen följer dels att ekonomiskt stöd från juridiska personer ska redovisas med namn och belopp; dels att ekonomiskt stöd från enskilda endast ska redovisas så att det totala beloppet (från samtliga givare) samt antalet bidragsgivare framgår; dels att såväl partiernas bokslut som enskilda kandidaters redovisning ska utformas på ett sätt så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras, dels att indirekt stöd, till exempel i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser ska redovisas så långt som möjligt.

Europarådet har arbetat fram en straffrättslig och en civilrättslig konvention mot korruption som båda har ratificerats av Sverige. Europarådet har även antagit rekommendationer mot korruption, till exempel principer för finansiering av politiska partier och valkampanjer. Europarådets organ för utvärdering av arbetet mot korruption, Greco, genomför återkommande utvärderingar. Sverige blev medlem i Greco när organet bildades 1999.

Den 19 februari 2009 antog Greco sju rekommendationer gällande Sverige, bland annat att bestämmelser bör införas som innebär dels ett generellt förbud mot anonyma bidrag till partier och kandidater, dels att enskilda bidrag över en viss nivå ska redovisas tillsammans med bidragsgivarens identitet, dels att överväga att införa återkommande redovisningskrav av valkampanjers intäkter och utgifter (Greco 2008). Samtliga Grecos rekommendationer återges i ett eget avsnitt längst ned i kapitlet.

Greco inbjöd även Sverige att senast den 31 augusti 2010 överlämna en rapport över hur dessa rekommendationer hade genomförts. I en promemoria upprättad vid Justitiedepartementet den 23 april 2010 redovisas regeringens åtgärder med anledning av Grecos rekommendationer. Där anförs bland annat att rekommendationerna har tagits under noggrant övervägande men att regeringen saknar anledning att tro att den långa traditionen av självreglering inte räcker för att motverka korruption i Sverige. I promemorian anges att det för närvarande därför inte finns några planer på att ändra det nuvarande systemet. Skälet till att det har ansetts onödigt att ha närmare bestämmelser om finansiering av politiska partier och valkampanjer är enligt promemorian att självregleringen har visat sig fungera väl i ett land som Sverige, där nivån av korruption är låg. I promemorian hänvisas till Sveriges goda resultat sedan 1995 i Transparency Internationals korruptionsindex (Corruption Perception Index, CPI) som mäter den upplevda nivån på den offentliga sektorns korruption.

Den 1 april 2011 antog Greco slutsatser om att Sverige inte genomfört en enda av de sju rekommendationerna (Greco 2011). Därtill konstaterade antikorruptionsorganet att avsaknaden av konkreta initiativ är slående och att Sverige tycks vara inriktat på att behålla en modell med självreglering genom frivilliga överenskommelser. Därutöver nämns i organets rapport från april 2011 att varje land bedöms i ljuset av dess egna meriter samt att Grecos rekommendationer inte nödvändigtvis kräver lagstiftningsåtgärder. Mot bakgrund av Sveriges ”uppenbart bristande efterlevnad” av rekommendationerna begärde Greco att Sverige senast den 31 oktober 2011 skulle återkomma med en rapport innehållandes en uppdatering om arbetet om genomförandet av rekommendationerna. I en promemoria upprättad vid Justitiedepartementet den 27 oktober 2011 redovisas rapporten som Greco begärt. I promemorian hänvisas till den ovannämnda parlamentariska kommitténs uppdrag att bland annat utreda reglerna om kommunalt partistöd och till att det sedan maj 2011 pågår diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny frivillig överenskommelse som skulle innebära större insyn i finansieringen av politisk verksamhet. Dessutom har enligt promemorian sju av åtta riksdagspartier antagit eller håller på att anta regler som innebär att bidrag till partier överstigande 20 000 kr ska redovisas offentligt tillsammans med bidragsgivarens identitet. Slutligen framhålls i promemorian vissa gällande föreskrifter[6] med anledning av Grecos (femte) rekommendation om att Sverige bör säkerställa en oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att hålla sig med bokföring och räkenskaper. Enligt de föreskrifter som nämns i promemorian gäller att även politiska partier omfattas av krav på revision och bokföring.

Diskussionen om huruvida lagstiftning ska ersätta de tidigare sju riksdagspartiernas frivilliga överenskommelser aktualiserades efter att utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) lämnat förslag om lagstiftning i ämnet. Utredningen som tillsattes av den dåvarande regeringen lämnade sitt betänkande i januari 2004. Utredningsförslaget innebar ett lagstadgat krav för partier samt enskilda och valda kandidater på redovisning av hur dessa har finansierat sin verksamhet respektive personvalskampanj. Utredningens lagförslag medgav anonyma bidrag och innebar inga sanktioner vid uteblivna eller felaktiga redovisningar.

Enligt dåvarande utredaren professor Gullan Gidlund (intervju) gäller det att även om lagstiftning inte i sig kan stoppa oegentligheter så kan den sända tydliga signaler till samhället och dess aktörer om att redovisning av hur partier och kandidater finansierar sin politiska verksamhet är en fråga som berör demokratiska värden och möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande. Första gången riksdagens partier tog ställning till utredningens förslag var i mars 2004 när konstitutionsutskottet behandlade motioner om redovisning av parti- och kampanjfinansiering (se bet. 2003/04:KU13). Konstitutionsutskottet och riksdagen avslog motionerna med hänvisning till beredningen av det nyligen framlagda utredningsförslaget (Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverade sig).

Sedan dess har motioner med yrkanden om lagstiftning i enlighet med utredningens förslag behandlats ett flertal gånger. Hösten 2005 avslogs motioner (se bet. 2005/06:KU9) med samma motivering som tidigare (Centerpartiet och Miljöpartiet reserverade sig). Våren 2008 avslogs en motion i ämnet (se bet. 2007/08:KU14) och konstitutionsutskottet kommenterade särskilt i sitt ställningstagande de invändningar som rör utredningsförslagets grundlagsenlighet (se nedan). Vid konstitutionsutskottets ställningstagande våren 2008 förekom inga reservationer utan endast ett särskilt yttrande från Socialdemokraterna som framhöll att om en frivillig överenskommelse inte var möjligt att uppnå borde en författningsreglering bli aktuell.

Den senaste tiden har frågan om lagstiftning åter aktualiserats (se bl.a. Åman 2010, Ledare i DN 2010 och 2011, Kerpner och Buskas 2010, Lapidus 2011). Ett av de partier som tidigare har motsatt sig lagstiftning i frågan är Moderaterna (se dock nedan) även om interna diskussioner har pågått inom partiet (se Abrahamsson 2011). I april 2011 förklarade Moderaternas partisekreterare att partiet avsåg att ensidigt och omedelbart offentliggöra namnen på enskilda som skänker partiet mer 20 000 kronor per år (Arkelsten 2011a). Under en frågestund i riksdagen i april 2011 uttryckte Moderaternas partiledare

en villighet att diskutera lagstiftning men att partiets utgångspunkt var att det bästa vore en ny frivillig överenskommelse inte minst mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som lagstiftning skulle innebära (Nilsson 2011a).

Konstitutionsutskottet har som framgått ovan tidigare behandlat motioner i frågan om lagstiftning om enskildas partibidrag till partier och kandidater. Även hösten 2010 avstyrkte utskottet (Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet reserverade sig) motioner med motiveringen att utskottet för närvarande inte ville tillmötesgå de krav som ställts av motionärerna (bet. 2010/11:KU1 s. 54) med hänvisning till att frivilliga överenskommelser av utskottet ansetts som en mer framkomlig väg för att nå de önskvärda offentliga redovisningarna. Ett annat skäl uppgavs vara att det förslag på lagstiftning som funnits (se SOU 2004:22) hade mötts av invändningar av rättsvårdande remissinstanser med flera[7] när det gäller grundlagsenligheten. Invändningarna gäller dels förslagets överensstämmelse med föreningsfriheten, dels förenligheten med det grundlagsstadgade förbudet mot åsiktsregistrering. Av konstitutionsutskottets betänkande från hösten 2010 (bet. 2010/11:KU1 s. 52) framgår även att utredningsbetänkandet SOU 2004:22 sedan den 8 december 2009 inte längre bereds i Regeringskansliet. Regeringen beslutade (dnr Ju2004/2098/L6) att skriva av utredningen mot propositionen med förslag om en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80).

Senast konstitutionsutskottet behandlade motioner i ämnet var den 22 november 2011. Utskottet avstyrkte då motioner med krav om lagstiftning med motiveringen att utskottet inte önskade föregripa resultatet av de nyligen inledda diskussionerna mellan samtliga riksdagspartier om en ny överenskommelse kring partifinansieringen (bet. 2011/12:KU1 s. 70). Miljöpartiet och Vänsterpartiet reserverade sig mot beslutet. De såg det som olämpligt att återigen ge partisekreterarna i uppdrag att förhandla fram en ny frivillig överenskommelse mot bakgrund av att det i dag bland riksdagens ledamöter och partier finns en betryggande majoritet som instämmer i att insynen i partiers finansiering ska stärkas genom lagstiftning. Socialdemokraternas företrädare i konstitutionsutskottet uttalade att Socialdemokraterna avsåg att gå in i de ovannämnda partidiskussionerna med krav på lagstiftning och att om samtalen inte hade gett resultat före utgången av februari 2012 avsåg partiet att i konstitutionsutskottet begära ett initiativ om lagstiftning (Nilsson 2011b).

Den 30 november 2011 förklarade Moderaternas partisekreterare (endast 8 dagar efter konstitutionsutskottets senaste beslut att avstyrka ett stort antal motioner i ämnet) att partiet nu var beredd att lagstifta om de politiska parti-

ernas finansiering (Arkelsten 2011b). I en debattartikel angavs bland annat att i arbetet med en ny lagstiftning bör partiernas samtliga finansieringskällor ses över. Vidare betonade partisekreteraren att utformningen av lagstiftning innefattar flera utmaningar och ställer höga krav på eftertanke och noggrannhet, inte minst mot bakgrund av att de ovannämnda remissinstansernas tidigare påpekanden om att de rättsliga förutsättningarna är komplicerade och att förändringar av grundlagarna kan krävas. Informella diskussioner mellan samtliga riksdagspartier pågår fortfarande i frågan.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning kan allmänheten få relevant finansiell information från politiska partier?

Poäng: 75

På sju av de nuvarande åtta riksdagspartiernas webbplatser kan den intäktsanalys som partierna kommit överens om att publicera lätt återfinnas. Därutöver kan man för de flesta av dessa sju partier på deras webbplatser finna mer detaljerade årsredovisning för de(t) senaste verksamhetsåren(året).

Även om lagstiftning eller annat formellt regelverk saknas vad gäller redovisningen av enskildas partibidrag och annan finansiell information så innebär den intensiva bevakningen som medier och den offentliga debatten upprätthåller att risken för korruption är mycket liten, inte minst mot bakgrund av det starka oberoende som svenska medier åtnjuter och den granskning som partierna utsätts för av dessa medier (se Pierre med flera 2011 s. 6–7). Ytterligare en faktor som i praktiken skulle kunna borga för en god kontroll av hur partierna använder sina medel är konkurrensen mellan partierna (Lantto och Aylott, intervjuer).

Av den frivilliga överenskommelsen som riksdagspartierna slutit framgår att information om namnen på juridiska personer som lämnar bidrag till partierna ska redovisas. Detta görs tydligt i alla de granskade partiredovisningarna som de sju undertecknande riksdagspartierna publicerat på sina webbplatser. Huruvida lokala och regionala partiorganisationer efterföljer uppmaningen som de centrala partiorganisationerna riktade till dem i och med den frivilliga överenskommelsen att även på deras nivå redovisa samma uppgifter om bland annat partibidrag finns ingen samlad redovisning av (Lantto, intervju).

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det bestämmelser om finansiell tillsyn av politiska partier utförd av en myndighet?

Poäng: 75

Utöver kraven på de politiska partierna att enligt både partistödslagen och riksdagspartistödslagen bifoga partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret (se Öppenhet: lagstiftning) till ansökan om stöd så finns inga andra krav på att partier ska lämna finansiell information till någon myndighet. Inte heller finns det i Sverige någon särskild myndighet som har till uppgift att utöva finansiell tillsyn över politiska partier.

Dock granskas alla större politiska partier såsom större organisationer av myndigheter inom ramen för sina normala tillsynsuppdrag. Detta gäller till exempel Skatteverket och andra myndigheter inom ramen för de skyldigheter som stadgas i exempelvis bokföringslagen samt årsredovisningslagen (se Öppenhet: lagstiftning). Av brottsbalken (11 kap. 5 §) följer att ett uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen kan leda till åtal och dom för bokföringsbrott och, vid mycket betydande belopp eller som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt, för grovt bokföringsbrott.

Finansinspektionen (FI) granskade under 2010 om Sverigedemokraterna (SD) behövde tillstånd för att erbjuda medlemslån. Lånen innebar att partimedlemmar kunde låna ut pengar till partiet och sedan få ränta på dem, en ränta som skulle bero på vilket resultat Sverigedemokraterna fick i riksdagsvalet. FI tog ställning till om lånen utgjorde inlåningsverksamhet enligt lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse (LBF) och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet (inlåningslagen). FI:s beslut var att så inte var fallet (FI dnr 09-5326). I bedömningen tog FI ställning till om SD genom medlemslånen kunde anses driva näringsverksamhet som har till ändamål att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten. FI fann att lånen i och för sig var att betrakta som näringsverksamhet och gällde återbetalningspliktiga medel men att verksamheten inte hade detta som ändamål samt att erbjudandet inte var riktat till allmänheten. Sammantaget ansåg FI att lånen därmed inte föll in under tillståndspliktig verksamhet. Enligt uppgifter i media (Mattsson 2010) så hade för några år sedan partiet Junilistan ett liknande system för att finansiera sina valkampanjer, dock utan ränta. Junilistans system granskades dock inte av Finansinspektionen.

Huruvida avsaknaden av någon särskild myndighet som ansvarar för att utöva finansiell tillsyn över partierna är något dåligt eller positivt är enligt

Lantto (intervju) en större fråga. Till exempel kan man peka på det vanskliga i att sätta upp regler och myndigheter gällande insyn i politiska partiers verksamheter. I sammanhanget kan det nämnas att regeringen i frågor om lagstiftning kring offentligt partistöd ofta har uttalat sig försiktigt om införande av offentligrättsliga regler som syftar till att försöka kontrollera partiernas verksamhet (se t.ex. prop. 2001/02:53 s. 93). I till exempel lagärendet om partistödslagen och lagens formella krav för att partistöd ska kunna erhållas (se ovan) uttalade regeringen att det rent principiellt ingav betänkligheter att införa en reglering som skulle kunna leda till att statsmakterna kom att ställa övergripande krav på de politiska partiernas agerande som villkor för ekonomiskt bistånd. Regeringen menade också att svåra tillämpningsproblem skulle kunna uppstå, exempelvis då det gäller att avgöra om ett parti har bedrivit sådan verksamhet som ska medföra att partiet uppfyller villkoren för stöd. Däremot ansågs det enligt regeringen rimligt att kräva att partier som tar emot statsbidrag av den omfattning som ges genom partistödslagen har sådana administrativa rutiner som normalt gäller i större organisationer.

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning finns det en effektiv finansiell övervakning av politiska partierna i praktiken?

Poäng: 75

Mot bakgrund av avsaknad av några särskilda tillsynsmyndigheter för partiernas finanser finns det inget att rapportera om den praktiska efterlevnaden av detta regelverk. Däremot kan man säga att mot bakgrund av de existerande reglerna (partistödslagen, riksdagspartistödslagen, bokföringslagen, m.m.) på området är den praktiska efterlevnaden av dessa offentligrättsliga regler god.

INTEGRITET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det organisatoriska föreskrifter om det interna demokratiska styret i de största politiska partierna?

Poäng: 100

Alla större politiska partier har skriftliga stadgar. Stadgarna beskriver partiernas interna organisation, regler för medlemmar, röstningsförfarande för att utse delegater eller företrädare vid organisationens högsta beslutande instans.

Vidare framgår av vissa riksdagspartiers stadgar andra interndemokratiska regler och föreskrifter såsom rekryterings- och nomineringsregler (till exem-

pel provval). Vad gäller provval anges i Vänsterpartiets stadgar att provval ska vara möjligt (§ 140). I Folkpartiets stadgar anges att provval bör genomföras inför nomineringen till val till Europaparlamentet. Enligt i Kristdemokraternas (KD) stadgar (§ 20) ska partifullmäktige, partiets högsta beslutande organ när riksting ej är samlat, bland annat fastställa formerna för provval. Enligt KD:s stadgar (§ 35) ska också rådgivande provval genomföras inför alla allmänna val. Moderaternas stadgar föreskriver att rådgivande provval ska genomföras inför allmänna val.

Varken Miljöpartiets, Socialdemokraternas eller Sverigedemokraternas stadgar innehåller något om provval. Miljöpartiet har begränsningar vad gäller hur länge företrädare för partiet får sitta till exempel i riksdagen. I partiets stadgar anges (§ 17.2) bland annat att ingen får inneha en plats i något organ i riksorganisationen längre än nio år i följd, att riksdagsledamot får sitta tre mandatperioder, att statsråd får sitta 12 år, att EU-parlamentariker får sitta två mandatperioder och att samma person därefter ej får väljas till samma igen inom tre år.

I vissa (se nedan) partiers stadgar föreskrivs bland annat även om möjligheter att överklaga beslut fattade av partiets beslutsfattande organ. I Miljöpartiets stadgar ges möjlighet att överklaga en uteslutning av medlem (§ 21). I Centerpartiet kan en medlem överklaga nomineringsprocessen (§§ 9, 18 och 25).
Alla större politiska partier har även noggrant utformade regler och beslutsprocesser inför antagande av partiprogram eller valplattform. Sådana dokument antas vanligen vid årliga kongresser eller stämmor mot grundval av i förväg författade förslag från partimedlemmar (motioner) samt förslag från partiledningen (propositioner). Dessa förslag antas av partiernas högsta beslutande organ (kongress eller dylikt) genom omröstning från de i förväg utsedda parti- eller kongressombuden. Dessa ombud utses av de lokala/regionala partiorganisationerna inför kongressen. Antalet kongressombud som får väljas av dessa organisationer är proportionerligt med antalet partimedlemmar i organisationen.

INTEGRITET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning finns det en effektiv intern demokratisk styrning av politiska partier i praktiken?

Poäng: 75

I praktiken följs partiernas interna riktlinjer och regler med mycket få undantag. Stora politiska frågor och betydelsefulla formuleringar i partiprogram avgörs vid partiernas kongresser. Även val av partiledare och partiledningen

sker genom omröstningar vid kongresser och stämmor. Vid enstaka tillfällen har det förekommit diskussioner om demokratiska processer inom partierna, till exempel vad gäller Moderaternas provval har anklagelser om valfusk blivit föremål för granskning polisen och åklagare (Larsson 2010a och 2010b).

Vid det senaste Europaparlamentsvalet 2009 upplevde flera partier viss turbulens orsakade av nomineringsarbetet, däribland Centerpartiet (C) och Kristdemokraterna (KD), men även Moderaterna (M). Två kandidater, Hans Lindqvist (C) och Lennart Sacrédeus (KD) kom båda högt upp i sina respektive partiers provval men hamnade ändå inte på valsedlarna. Ytterligare två kandidater, Anna-Maria Corazza Bildt (M) och Alf Svensson (KD) kom båda högt upp i provvalen men anvisades så kallade ickevalbara platser på valsedlarna av partiernas nomineringskommittéer. Väljarna personvalsröstade emellertid i sådan utsträckning på dessa två sistnämnda kandidater att dessa blev personvalda framför andra med bättre placering på valsedlarna.

Vid det senaste valet av partiordförande för Socialdemokraterna förekom viss kritik mot det sätt som valberedningen arbetade vad gäller öppenheten i processen. Socialdemokraternas partisekreterare Carin Jämtin uttryckte då bland annat att partiet måste ändra sina regler för hur det utser partiledare och personer till andra ledande befattningar (SvD 2011).

Trots dessa ovannämnda exempel får man nog anse att samtliga större politiska partier i Sverige följer demokratiska procedurer när det gäller saker som att välja partiledare och partiledning, att nominera kandidater till valsedlar och att fastställa partiets politiska program. I sammanhanget ska dock även framhållas att villkoren för partiernas arbete förändrats och att kongresser/landsmöten inte har samma ställning som tidigare (inte minst medialiseringen och internationalisering av politiken har delvis inneburit en centralisering på partiledare och valkampanjer, istället för regelrätta kongressbeslut).

REPRESENTATIVITET

I vilken utsträckning samlar och företräder politiska partier relevanta sociala intressen i den politiska sfären?

Poäng: 100

Partierna i Sverige samlar och företräder en mycket stor majoritet av relevanta sociala intressen i svensk politik. Partiväsendet har under längre tid varit stabilt med 6–7 partier representerade de senaste 25 åren (sedan 2010 är 8 partier representerade i riksdagen). En problematisk utveckling är dock att antalet med-

lemmar i de flesta riksdagspartier har under de senaste 20 åren sjunkit långsamt men varaktigt. Av tabell 7 nedan framgår att 2010 utgjorde antalet medlemmar i dagens riksdagspartier drygt 3,7 procent av antalet röstberättigade. 1998 var denna s.k. andel nästan 6,7 procent och 1991 var den drygt 9,8 procent.

TABELL 7 RIKSDAGSPARTIERS MEDLEMSANTAL OCH ANTALET RÖSTBERÄTTIGADE VID RIKSDAGSVALSÅR

Riksdagsvals-år	Partimedlemmar (I)	Antal röstberättigade (II)	I:s andel av II (i %)
2010	260 080	7 123 651	3,65
2006	312 654	6 892 009	4,54
2002	367 493	6 722 152	5,47
1998	440 886	6 603 129	6,68
1994	565 211	6 496 365	8,70
1991	630 041	6 413 771	9,82

Källa: För partimedlemmar i riksdagspartierna användes Bergman & Bolin 2011 (för 2010 har uppgifter från Wikipedia [http://sv.wikipedia.org/wiki/Lista_%C3%B6ver_politiska_partier_i_Sverige_efter_antal_medlemmar] använts) och för antalet röstberättigade har uppgifter hämtats från Valmyndigheten.

Valdeltagandet i allmänna val är internationellt sett mycket högt och har sedan 1960 aldrig varit under 80 procent. För val till riksdagen har andelen röster som lagts på övriga partier (det vill säga partier som inte blir representerade i riksdagen) legat på 2,6 procent vid valet 1998, på 3,1 procent vid valet 2002, på 5,7 procent vid valet 2006 och på 1,4 procent vid valet 2010 (Valmyndigheten). Utöver detta brukar kring 1–1,5 procent av rösterna vara blanka röster.

Svenska politikers legitimitet kan betraktas som medelmåttig men växande. SOM-undersökningar visar till exempel att det allmänna förtroendet för politiker ökat marginellt[8] mellan 1998 och 2009 (dock från en ganska låg nivå), att styrkan i övertygelse om enskildas partipolitiska tillhörighet är relativt hög (kring 55 procent under perioden 1986–2009) och att den ökar under valår (kring 60 procent) även om en viss svag minskande trend kan skönjas för perioden, att förtroende för politiska partier sedan 1997 förbättrats även om förtroendet för partierna som institution fortfarande är lägre än för till exempel regeringen eller riksdagen (Holmberg & Weibull 2010).

En indikator på stigande förtroende för politiker och politiska partier är dock den vallokalsundersökning som genomfördes vid det senaste allmänna valet (Aylott 2010) där 70 procent av de svarande uppgav att de hade högt förtroende för

politiker. Även om kopplingen mellan samtliga politiska partier och klassiska intresseorganisationer (såsom LO och SAF) successivt har försvagats – möjligtvis med undantag för Socialdemokraterna – så stänger inte det svenska partipolitiska landskapet ute några relevanta sociala grupper (Aylott, intervju).

ANTIKORRUPTIONSÅTGÄRDER

I vilken utsträckning tar politiska partierna vederbörlig hänsyn till ansvarsutkrävande och kampen mot korruption?

Poäng: 75

I Moderaternas idé- och handlingsprogram antagna 2007 nämns ordet korruption två gånger, båda tillfällen är i samband med internationella avsnitt (om FN och andra länder). I Socialdemokraternas politiska riktlinjer antagna 2009 nämns ordet två gånger, båda tillfällen i samband med bistånd och utrikespolitiska avsnitt. I Miljöpartiets partiprogram nämns ordet en gång även där i ett avsnitt om den globaliserade världen. I Folkpartiets, Sverigedemokraternas, Vänsterpartiets och Kristdemokraternas partiprogram eller liknande nämns inte ordet korruption en enda gång.

Avsaknaden av hänvisningar till antikorruption i svenska partiprogram bekräftas i studier (Bågenholm 2009:14). I sammanhanget kan även nämnas att forskning visat att partisystemet (det vill säga antalet partier) i länder med proportionella valsystem (såsom Sverige) inte påverkar nivån av korruption (Charron 2010). Även om partierna inte eller i mycket liten utsträckning beaktar korruptionsfrågor vad gäller interna svenska förhållanden så har vissa svenska partier länge vidhållit behovet av att föra en levande debatt i etikfrågor (Gidlund intervju).

Trots avsaknaden av tydliga och återkommande varningar och uppmaningar om krafttag mot korruption i exempelvis svenska partiledares tal eller partiprogram får detta anses som naturligt i en rättsstat som Sverige där korruptionsnivån i varje internationell mätning är obetydlig (Aylott intervju, jfr med Agrast m.fl. 2010 s. 105). Som Mutbrottsutredningen nyligen konstaterat har Sverige till skillnad från många andra länder haft få uppmärksammade politiska korruptionsskandaler och något för utredningen känt fall där företrädare för ett politiskt parti dömts för mutbrott[9] finns inte (SOU 2010:38 s. 191). En bidragande orsak till detta är enligt utredningen att det svenska politiska och juridiska systemet är uppbyggt så att myndigheter och domstolar ska arbeta självständigt och opartiskt. Det inflytande som kan åstadkommas genom

privat partifinansiering och lobbyverksamhet är enlig utredningen i allmänhet begränsat, avser oftast opinionsbildning och styr inte direkt de beslut som fattas i normgivande församlingar (SOU 2010:38 s. 202).

Även om det i Sverige saknas regler för övergångar från höga offentliga uppdrag till anställning i näringslivet med föregående karantän så finns det regler som ska se till att information som personer fått genom sin anställning vid myndigheter inte obehörigt lämnas till andra (se bland annat 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], 20 kap. 3 § brottsbalken samt 2 och 7 §§ marknadsmissbrukslagen [2005:377]).

Den 23 november 2011 meddelade Datainspektionen att den inleder en kontroll av hur samtliga riksdagspartierna hanterar personuppgifter om medlemmar och andra personer som tagit kontakt med partierna (Datainspektionen 2011). Enligt klagomål till Datainspektionen har det framkommit att uppgifter om personer registrerade hos politiska partier har läckt ut och spridits. Granskningen beräknas vara slutförd i mars 2012.

REKOMMENDATIONER

Givet resultatet av den ovan redovisade granskningen lämnas här rekommendationer till förbättringar vad gäller ett område, nämligen avseende delområdet öppenhet (lagstiftning). Granskningen har i denna del gjort klart att nu gällande regler (eller avsaknaden av sådana) riskerar att inte erbjuda ett tillräckligt starkt korruptionsskydd.

Vissa studier har påvisat vissa samband mellan privat finansiering av valkampanjer och risken för politisk korruption (Evertsson 2008). Därför är bedömningen att ökade redovisningskrav av partiernas privata finansiering skulle vara önskvärda för att ytterligare stärka skyddet mot korruptionsrisker. Mot bakgrund av de låga nivåerna för privata bidrag till partierna, den diskutabla förenligheten av tidigare framlagda förslag till lagstiftning med regeringsformen samt praktiska och principiella svårigheter i tillämpningen av en sådan lagstiftning framstår dock lagstiftning i form av direkta offentligrättsliga redovisningskrav på partierna som svårframkomlig. Däremot torde ändringar i partistödslagstiftningen som innebär indirekta offentligrättsliga krav på redovisning vara möjliga.

I sammanhanget ska det även påpekas att lagstiftning om redovisningsskyldighet har vunnit gehör bland andra europeiska länder och att lagstiftning bland annat innebär att möjligheten till insyn görs mindre beroende av parti-

ers och kandidaters inställning och förmåga att uppfylla eventuella frivilliga förpliktelser. Den sammanvägda bedömningen är således att det kan inom ramen för den nuvarande grundlagsregleringen finnas förutsättningar för att stärka skyddet mot korruptionsrisker genom att Grecos (Europarådets organ för utvärdering av arbetet mot korruption) samtliga sju rekommendationer från 2009 genomförs (se Öppenhet: lagstiftning ovan och avsnittet om Grecos rekommendationer nedan). Under rådande grundlagsreglering bör detta ske genom följande två åtgärder.

För det första rekommenderas en ny och skärpt frivillig överenskommelse mellan partierna i linje med Grecos rekommendationer. En sådan reform är både genomförbar och mer lämplig ur konstitutionell synpunkt än direkta offentligrättsliga redovisningskrav. Greco har dessutom i sin rapport från april 2011 angivit att genomförandet av dess rekommendationer inte nödvändigtvis kräver lagstiftningsåtgärder. Dessutom skulle en förstärkt överenskommelse i enlighet med Grecos rekommendationer kunna gå längre i vissa avseende än lagstiftningsförslag som hittills utretts och diskuterats, till exempel vad gäller förbud mot anonyma bidrag. En sannolikt nödvändig förutsättning för genomförandet av en sådan förstärkt överenskommelse (inte minst mot bakgrund av Grecos rekommendationer 1–2 och 4) är att partierna anvisar skäliga resurser för ändamålet, till exempel genom att inrätta en gemensam parti- och kandidatredovisningsnämnd med tillhörande webbplats.

För det andra rekommenderas att den offentliga partistödsregleringen ändras så att indirekta redovisningskrav ställs på partierna i linje med en sådan förstärkt redovisning som förordas i Grecos rekommendationer för att erhålla delar av (eller hela) det statliga partistödet. Redan idag villkoras det allmännas stöd till partier och även andra organisationer (som t.ex. trossamfund). En sådan reform skulle medföra väsentligt nya och tunga tillsynsuppgifter för Partibidragsnämnden (alternativt ett nytt tillsynsorgan) och kräva att nämnden tillförs betydande resurser för tillsynen av partistödsreglernas efterlevnad. Att ytterligare skärpa de villkor under vilka delar av (eller hela) partistödet betalas ut skulle i hög grad stärka korruptionsskyddet i det svenska politiska systemet.

Inom ramen för denna granskning har övervägts om det skulle vara möjligt att låta Grecos samtliga rekommendationer genomföras fullt ut i offentligrättslig form. Den preliminära bedömningen är att detta får anses som ogörligt utan grundlagsändringar. Ytterligare en kompletterande åtgärd vore således att låta utreda[10] de eventuella grundlagsförändringarna som skulle krävas för att åstadkomma en offentligrättslig reglering som svarade mot Grecos samtliga rekommendationer. En sådan reglering skulle i ännu

högre grad stärka korruptionsskyddet i det svenska politiska systemet. En utredning med syfte att analysera eventuella grundlagsändringar skulle vara eftersträvansvärd inte mot minst för att ”inget regelsystem i världen garanterar efterlevnaden [*av offentlig redovisning och kontroll av partiers finansiering*] om inte politikerna själva känner sådana förpliktelser” (Gidlund 2004 s. 109, [*författarens tillägg*]). En sådan parlamentarisk utredning skulle således utgöra ett lämpligt sammanhang för att överväga och slutligt artikulera sådana förpliktelser. Utredningsuppgiften är än mer angelägen mot bakgrund av de komplicerade och betydande överväganden som måste ligga bakom kodifieringen av sådana förpliktelser i grundlag och lag. Centrala grundsatser i den svenska folkstyrelsen som till exempel valhemlighet samt förenings- och åsiktsfrihet ställs mot det allmännas rätt till insyn i politiska partiers finansiering och förtroendet för det politiska systemet. Andra viktiga och svåravvägda frågor ryms här som till exempel behovet av sanktioner och förbud mot anonyma bidrag för att skapa en effektiv reglering eller balansen mellan behovet av en transparent och heltäckande reglering och risken för tilltagande hinder i etableringen av nya partier.

GRECOS REKOMMENDATIONER

Den 19 februari 2009 antog Greco bland annat sju rekommendationer gällande Sverige genomförande av vissa artiklar i Europarådets rekommendation från 2003 om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer. Den 1 april 2011 konstaterade Greco att Sverige inte genomfört en enda av de sju rekommendationerna. Nedan redogörs för en översättning (från författaren) av rekommendationerna:

1. Greco rekommenderar att avsevärt öka omfattningen av politiska partier på central, regional och lokal nivå som ska hålla sig med bokföring och räkenskaper (även i samband med valkampanjer), att säkerställa att inkomster, utgifter, tillgångar och skulder redovisas på ett heltäckande sätt efter en sammanhängande form, att eftersöka sätt att sammanföra räkenskaperna till att även omfatta partiernas lokalavdelningar samt andra enheter som är kopplade direkt eller indirekt till ett politiskt parti eller under dess kontroll, och se till att årsredovisningar offentliggörs på ett för allmänheten lättillgängligt sätt.
2. Greco rekommenderar att överväga att införa rapportering, med lämpliga tidsintervaller, av inkomster och utgifter i samband med valkampanjer och se till att relevant information redovisas på ett för allmänheten lättillgängligt sätt.

3. Greco rekommenderar att införa ett generellt förbud mot bidrag från bidragsgivare vars identitet inte är känd för partiet eller kandidaten och att införa ett generellt krav på partier och kandidater att redovisa bidrag över ett visst värde tillsammans med givarens identitet.

4. Greco rekommenderar att överväga utarbetandet av ett samordnat tillvägagångssätt för offentliggörande av rapporter om finansiering av politisk verksamhet (inklusive partiers och valkampanjers finansiering) i syfte att underlätta allmänhetens tillgång till sådana handlingar.

5. Greco rekommenderar att säkerställa en oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att hålla sig med bokföring och räkenskaper.

6. Greco rekommenderar att säkerställa oberoende övervakning av finansieringen av politiska partier och valkampanjer i enlighet med artikel 14 i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2003)4.

7. Greco rekommenderar att befintliga och kommande regler om finansiering av politiska partier och valkampanjer åtföljs av lämpliga (flexibla) sanktioner som är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

NOTER

1. En definition av begreppet "fria åsiktsbildningen" är 1973 års fri- och rättighetsutredning som pekade på de särskilda fri- och rättigheter som ingår som delmoment i detta begrepp, t.ex. rätten till information samt yttrande-, mötes- och föreningsfriheten, se SOU 1975:75 s. 113 f.
2. Socialdemokraterna (5 836 000 kr), Moderata samlingspartiet (5 158 000 kr), Miljöpartiet de Gröna (657 000 kr), Folkpartiet liberalerna (1 557 000 kr), Centerpartiet (0 kr), Kristdemokraterna (1 155 000 kr) och Vänsterpartiet (804 000 kr).
3. Socialdemokraterna (6 598 000 kr), Moderata samlingspartiet (5 497 000 kr), Miljöpartiet de Gröna (824 000 kr), Folkpartiet liberalerna (1 455 000 kr), Centerpartiet (0 kr), Kristdemokraterna (1 117 000 kr) och Vänsterpartiet (729 000 kr).
4. I sammanhanget bör noteras att bakgrunden till Centerpartiets låga andel av statligt stöd bland sina totala intäkter är att koncernen Centertidningar såldes 2005 för den betydande köpeskillingen av 1 800 000 000 kr. Detta gjorde i ett slag Centerpartiet till ett särskilt "välbesuttet politiskt parti", jfr Rosén Sundström & Sundström 2010 s. 199.
5. En minoritet i utredningen (bestående av ordföranden och tre ledamöter) lämnade dock en gemensam reservation och förordade en utvidgning av det kriminaliserade området (se SOU 2000:88 s. 287 f.). I ett särskilt yttrande (s. 305) anslöt sig samtliga experter i utredningen till den nämnda reservationens rättsliga bedömningar. Experterna bedömde reservanternas förslag som en försiktig utvidgning av straffansvaret för organiserad brottslighet och ansåg det som fullt godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt.
6. I promemorian hänvisas till 12 § revisionslagen (1999:1079), 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) och 14 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.
7. Enligt remissammanställningen över SOU 2004:22 riktade bl.a. följande remissinstanser invändningar mot utredningens förslag och dess förenlighet med grundlagen: Justitieombudsmännen, Svea hovrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms

universitet, Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet samt Samhällsvetenskapliga fakulteterna vid Göteborgs universitet och Umeå universitet. Samtidigt lämnade ett flertal andra remissinstanser förslaget utan invändning avseende grundlagsförenligheten, bl.a. Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholm samt Justitiekanslern. För en sammanfattning av vissa remissinstansers synpunkter vad gäller grundlagsförenligheten, se bet. 2011/12:KU1 s. 66–67.

8. Andelen som svarat ”mycket stort” och ”ganska stort” på frågan ”Allmänt sett, hur stort förtroende för svenska politiker har du?” ökar från 30 % 1998 till 39 % 2009 (på frågan fanns fyra svarsalternativ, utöver de ovannämnda kunde man även svara ”ganska litet” och ”mycket litet”).
9. Utredningen hänvisar till ett rättsfall (RH 1995:99) där Hovrätten för Nedre Norrland inte ansåg att en person, som kandiderade för uppdrag som riksdagsledamot, gjort sig skyldig till mutbrott genom att erbjuda ett tjugotal företag konsulttjänster under kommande mandatperiod avseende politisk information, rådgivning och service mot viss närmare angiven ersättning eller genom att, sedan han valts till riksdagsledamot, under mandatperioden mot ersättning utföra sådana tjänster åt ett företag.
10. En sådan parlamentarisk utredning skulle då utöver frågan om det allmännas rätt till insyn i politiska partiers finansiering eventuellt kunna pröva anknutna frågor, som till exempel behovet av att tydliggöra partibegreppet (jfr. SOU 2001:99).
11. Greco påpekade dock att ett visst mått av flexibilitet skulle tillämpas så att revisionskravet inte skapar oskäliga bördor för små partier, se Greco 2008 stycke 74.

REFERENSER

Intervjuer

Docent Nicholas Aylott, Stockholm, maj 26, 2011 (intervjuad av Thomas Larue)

Professor Gullan Gidlund, Stockholm, maj 20, 2011 (intervjuad av Thomas Larue)

Utredare Johan Lantto, Stockholm, maj 16, 2011 (intervjuad av Thomas Larue)

Böcker, artiklar m.m.

Maria Abrahamsson, Låt oss lagstifta om partibidragen, publicerad den 9 maj 2011, http://www.expressen.se/debatt/1.2429595/maria-abrahamsson-lat-oss-lagstifta-om-partibidragen, senast kontrollerad den 9 maj 2011

Aftonbladet, 2009, Slåss med knogjärn, publicerad 13 september 2009, http://www.aftonbladet.se/nyheter/article5784027.ab, senast kontrollerad den 3 maj 2011

Mark Agrast, Juan Botero & Alejandro Ponce, The World Justice Project – Rule of Law Index 2010 (Washington, D.C.: The World Justice Project)

Sofia Arkelsten, 2011a, Vi vill nu ta vårt ansvar och redovisa partibidragen, publicerad 28 april 2011, http://www.dn.se/debatt/vi-vill-nu-ta-vart-ansvar-och-redovisa-partibidragen, senast kontrollerad den 8 maj 2011

Sofia Arkelsten, 2011b, M vill lagstifta om partibidrag, publicerad 30 november 2011, http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/m-vill-lagstifta-om-partibidrag_6675800.svd, senast kontrollerad den 30 november 2011

Nicholas Aylott, Europe and the Swedish Election of September 19th 2010 – Election briefing No 59 (European Parties Elections and Referendums Network, Sussex University, 2010)

Torbjörn Bergman & Niklas Bolin, “Swedish Democracy – Crumbling Political Parties, a Feeble Riksdag, and Technocratic Power Holders?” i Torbjörn Bergman & Kaare Strøm (red.), The Madisonian Turn – Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2011)

Fredrik Bonander, Party membership and state subsidies: a comparative study (Örebro: Örebro universitet, 2009)

Andreas Bågenholm, Politicizing Corruption – The Electoral Impact of anti-corruption discourse in Europe 1983-2007 (Göteborg: QoG Working Paper Series 2009:10)

Nicholas Charron. Party System, Electoral Systems and Constraints on Corruption (Göteborg: QoG Working Paper Series 2010:23)

Lars Davidsson, SOU 2007:40 Valsystem och representationseffekter – En jämförande studie av 25 länder (Stockholm: Rapport till Grundlagsutredningen, 2007)

Datainspektionen, Datainspektionen granskar riksdagspartierna, publicerad den 23 november 2011, http://www.datainspektionen.se/press/nyheter/datainspektionen-granskar-riksdagspartierna/, senast kontrollerad den 25 november 2011

DN, 2010, Jimmie Åkesson möttes av burop, publicerad den 16 september 2010, http://www.dn.se/nyheter/valet-2010/jimmie-akesson-mottes-av-burop, senast kontrollerad den 17 december 2011

Nubia Evertsson, Political Corruption and Campaign Financing (Stockholm: Stockholm university report 2008:2)

Gullan Gidlund, "Konsten att rigga ett jämlikt val" i Åsa Bengtsson & Kimmo Grönlund (red.), Partier och ansvar (Stockholm: SNS Förlag, 2004)

Greco 2008, Third Evaluation Round – Evaluation Report on Sweden Transparency of Party Funding (Theme II), Adopted by Greco at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16–19 February 2009)

Greco 2011, Third Evaluation Round – Compliance Report on Sweden (Transparency of Party Funding), Adopted by Greco at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March–1 April 2011)

Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliasson & Göran Regner, Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 2:a upplaga (Stockholm: Norstedts Juridik, 2006).

Sören Holmberg & Henrik Oscarsson, Väljare – Svenskt väljarbeteende under 50 år (Stockholm: Norstedts Juridik, 2004).

Sören Holmberg & Lennart Weibull, Swedish trends 1986 – 2009 (Göteborg: SOM Institute, 2010).

Lauri Karvonen, "Lagar om partier" i Åsa Bengtsson & Kimmo Grönlund (red.), Partier och ansvar (Stockholm: SNS Förlag, 2004)

Joachim Kerpner & Eva Buskas, 2010, 100 000 anonymt? Ja tack!, publicerad den 5 juli 2010, http://www.aftonbladet.se/nyheter/valet2010/article12677806.ab, senast kontrollerad den 9 september 2011

Arne Lapidus, 2011, Partierna borde få stå i skamvrån, publicerad den 6 maj 2011, http://www.expressen.se/nyheter/1.2426632/partierna-borde-fa-sta-i-skamvran, senast kontrollerad den 9 september 2011

Johan Lantto, 2007/08:RFR23 Utvärdering av det kommunala partistödet (Stockholm: Riksdagstryckeriet, 2008)

Mats J. Larsson, 2010a, Moderaternas provval ett fall för polisen, publicerad den 20 maj 2010, http://www.dn.se/nyheter/valet-2010/moderaternas-provval-ett-fall-for-polisen, senast kontrollerad den 19 maj 2011

Mats J. Larsson, 2010b, Misstänkt M-fusk anmält till polisen, publicerad den 13 juli 2010, http://www.dn.se/nyheter/valet-2010/misstankt-m-fusk-anmalt-till-polisen, senast kontrollerad den 19 maj 2011

Mats J. Larsson, 2011a, SD sparar lokalt stöd till valet, publicerad den 11 januari 2011, http://www.dn.se/nyheter/politik/sd-sparar-lokalt-stod--till-valet, senast kontrollerad den 7 maj 2011

Mats J. Larsson, 2011b, Bidragen till tomma SD-stolar stoppas, publicerad den 25 november 2011, http://www.dn.se/nyheter/politik/bidragen-till-tomma-sd-stolar-stoppas, senast kontrollerad den 25 november 2011

Mats J. Larsson, 2011c, Arg partiledare höjer tonen mot regeringen, publicerad den 27 november 2011 i Dagens Nyheter (sidan 17)

Ledare i DN, 2010, Tid för öppenhet, publicerad den 25 november 2010, http://www.dn.se/ledare/huvudledare/tid-for-oppenhet, senast kontrollerad den 8 maj 2011

Ledare i DN, 2011, Vem bär samhällsbärarna?, publicerad den 23 november 2011, http://www.dn.se/ledare/huvudledare/vem-bar-samhallsbararna, senast kontrollerad den 24 november 2011

Pontus Mattsson, 2010, Sverigedemokraternas kampanjlån utreds, publicerad den 27 maj 2010, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3728401, senast kontrollerad den 11 maj 2011

Peder Nielsen, SOU 2007:68 Ett decennium med personval – Erfarenheter och utfall (Stockholm: Rapport till Grundlagsutredningen, 2007)

Owe Nilsson, 2011a, M redovisar bidrag men avvisar lag, publicerad den 28 april 2011, http://www.dn.se/nyheter/politik/m-redovisar-bidrag-men-avvisar-lag, senast kontrollerad den 11 maj 2011

Owe, Nilsson, 2011b, Nej till lag om partibidrag, publicerad den 22 november 2011, http://www.dn.se/nyheter/politik/nej-till-lag-om-partibidrag, senast kontrollerad den 25 november 2011

Henrik Oscarsson & Sören Holmberg, Regeringsskifte: väljarna och valet 2006 (Stockholm: Norstedts juridik, 2008)
Olof Petersson, De politiska partiernas medlemsutveckling (Stockholm: SNS Förlag, Rapport till Demokratirådet, 2005).

Leif Petersén, Irene Reuterfors-Mattsson, Håkan Torngren & Staffan Wikell, Kommunallagen – kommentarer och praxis, 4:e upplagan (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006)

Jon Pierre, Sven Jochem & Detlef Jahn, Sustainable Governance Indicator 2011 – Sweden report (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2011)

Malena Rosén Sundström & Mikael Sundström, Ett smalare men vassare Centerparti?, Statsvetenskaplig tidskrift, 2010 nr. 2

SvD (Svenska Dagbladet), 2010, TV-debatterna kan avgöra, publicerad den 16 september 2010, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/tv-debatterna-kan-avgora_5337181.svd, senast kontrollerad den 8 maj 2011

SvD (Svenska Dagbladet), 2011, Jämtin: Vi har tuffa år framför oss, publicerad den 27 mars 2011, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/jamtin-vi-har-tuffa-ar-framfor-oss_6043069.svd, senast kontrollerad den 8 maj 2011

UF2010/34078/UP, Regeringsbeslut – Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2011-2015

Johannes Åman, Radiodebatt: Svagt svar om partibidrag, publicerad den 13 september 2010, http://www.dn.se/ledare/signerat/radiodebatt-svagt-svar-om-partibidrag, senast kontrollerad den 8 maj 2011

Offentligt tryck (utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden)

SOU 1972:62, Offentligt stöd till de politiska partierna, (Stockholm: Betänkande avgivet av 1971 års partistödsutredning, 1972)

SOU 1975:75, Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen, (Stockholm: Betänkande av 1973 års fri och rättighetsutredning, 1975)

SOU 2000:88, Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. - straffansvarets räckvidd, (Stockholm: Slutbetänkande från Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m., 2000)

SOU 2001:99, Offentliga valförberedelser - Anmälan av partier och kandidater, (Stockholm: Delbetänkande från 1999 års författningsutredning, 2001)

SOU 2004:22, Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (Stockholm: Slutbetänkande från Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter, 2004)

SOU 2010:38, Mutbrott (Stockholm: Betänkande av Utredningen mutor, 2010)

prop. 1973:90, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagordning m.m.

prop. 1975/76:209, Regeringens proposition om ändring i regeringsformen.

prop. 1991/92:66, Regeringens proposition om kommunalt partistöd.

prop. 2001/02:53, Regeringens proposition om ändringar i vallagen m.m.

prop. 2009/10:80, Regeringens proposition om en reformerad grundlag.

prop. 2009/10:158, Regeringens proposition om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

prop. 2010/11:1, Regeringens budgetproposition för 2011.

bankoutskottets utlåtande nr 54 år 1965, Utlåtande i anledning av motioner om statsbidrag till riksdagspartiernas kostnader för gruppkanslier.

bet. 2002/03:JuU10, Justitieutskottets betänkande om straffrättsliga frågor.

bet. 2003/04:KU13, Konstitutionsutskottets betänkande om val och regeringsbildning.

bet. 2005/06:KU9, Konstitutionsutskottets betänkande om ny vallag.

bet. 2005/06:KU17, Konstitutionsutskottets betänkande om en andra nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, m.m.

bet. 2007/08:KU14, Konstitutionsutskottets betänkande om författningsfrågor.

bet. 2008/09:KU11, Konstitutionsutskottets betänkande om kommunal demokrati.

bet. 2010/11:KU1, Konstitutionsutskottets betänkande om utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

bet. 2011/12:KU1, Konstitutionsutskottets betänkande om utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Webbsidor

Valmyndigheten, www.val.se [kontrollerad den 10 mars 2011, den 16 och 27 maj 2011]

Socialdemokraterna, www.socialdemokraterna.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Moderaterna, www.moderat.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Miljöpartiet, www.mp.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Folkpartiet, www.folkpartiet.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Centerpartiet, www.centerpartiet.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Sverigedemokraterna, www.sverigedemokraterna.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Vänsterpartiet, www.vansterpartiet.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Kristdemokraterna, www.kristdemokraterna.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Piratpartiet, www.piratpartiet.se [kontrollerad den 25 mars 2011]

Intäktsanalyserna (finns på partiernas hemsidor)

Socialdemokraterna – http://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/socialdemokraternas-partistyrelse/ekonomi-och-stadgar/

Moderaterna – http://www.moderat.se/web/Intaktsredovisning.aspx

Miljöpartiet – http://www.mp.se/templates/Mct_177.aspx?number=165804

Folkpartiet – http://www.folkpartiet.se/For-media/Intaktsanalys/

Centerpartiet – http://www.centerpartiet.se/Om-centerpartiet/Ekonomi/Intaktsanalys/

Sverigedemokraterna – uppgift saknas

Vänsterpartiet – http://www.vansterpartiet.se/index.php?option=com_content&view=category&id=485:oevrigt&Itemid=252&layout=default

Kristdemokraterna – http://www.kristdemokraterna.se/VartParti/Intaktsanalys

MEDIER

14. MEDIER

Olof Kleberg

SAMMANFATTNING

Medierna har en viktig roll när det gäller att upprätthålla hög självständighet och öppenhet i politik och förvaltning i Sverige. Det svenska systemet utmärks av starkt grundlagsskydd för mediernas frihet. De straffbara gärningarna för publicering är få och har en precis utformning. Staten fastlägger ramarna men inga lagregler ställs upp om innehåll, publiceringsetik, utrymme för bevakning med mera. Etiken utformas av medierna själva. Var och en har enligt grundlag rätt att meddela sig med medier. Offentlighetsprincipen, att var och en har rätt att i princip få tillgång till alla allmänna handlingar inom stat och kommun, är ytterst viktig för öppenheten i hela samhället. Den utgör en central bas för journalistiskt arbete. Genom ökande sekretess, tryck från EU och i viss mån datoriseringen av handlingar har dock möjligheten att få tillgång till handlingar försvårats.

Öppenhet vid publicering sätts som regel före hänsyn till personlig integritet. En särskild lag om integritetsskydd saknas men utreds av en statlig kommitté. Publiceringar sker dock redan nu i stort sett med ansvar. Flertalet journalister har hög yrkesetik.

Mångfalden i nyhetsrapportering och samhällsdebatt är i stort sett väl tillgodosedd i dagspress och etermedier. Ekonomiska svårigheter, särskilt för dagspressen, har dock lett till betydande neddragningar av personal och bevakning. I någon mån har redaktionernas ökande ambitioner samt tidskrifter och seriösa bloggar motverkat skadeverkningarna. Det kommersiella trycket mot seriösa dagstidningar och public service har ökat och påverkat innehållet. Undersökande journalistik ingår oftast i redaktionernas dagliga verksamhet men skulle kunna förstärkas.

Svagheter som tas upp i denna rapport handlar främst om att offentlighetsprincip samt efterforskningsförbud och repressalieförbud inte gäller inom privat sektor.

Detta blir än mer problematiskt eftersom dessa principer inte gäller i den snabbt ökande sektorn av privata verksamheter med skattefinansiering, till exempel daghem, friskolor och vårdcentraler. Den enskilda medborgaren kan ibland ha svårt att få rättelse i medierna; det kan finnas behov av bättre integritetsskydd men detta gäller, efter pågående självsanering i etablerade medier, främst icke grundlagsskyddade uttalanden på nätet. Minskande resurser för journalistiskt arbete och satsningen på snabba nyheter på nätet försvagar utrymmet för bred nyhetsrapportering och undersökande journalistik. Den kommersiella påverkan på journalistiken ökar. Ett generellt branschsystem för att förhindra textreklam saknas. En negativ trend är att hoten mot journalister ökar.

Tabellen nedan redovisar poängbedömningen för de olika delområdena och sammanfattar utvärderingen av mediernas kapacitet, styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Den återstående delen av kapitlet ägnas åt den kvalitativa redovisningen.

Medier Totalpoäng: 85/ 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 81/ 100	Resurser	100	75
	Oberoende	75	75
Styrning 83/ 100	Öppenhet	75	75
	Ansvarsutkrävande	100	75
	Integritets-mekanismer	100	75
Roll 92/ 100	Granskning och upptäckt av kor-ruptionsfall	75	
	Informera allmänhe-ten om korruption och dess innebörd	100	
	Informera allmänhe-ten om samhälls-frågor	100	

STRUKTUR OCH ORGANISATION

Medierna har en stark ställning i Sverige, grundad på lång tradition. Redan 1766 fastslogs i en särskild grundlag tryckta mediers oberoende från stats-makten. Lagen innehöll till exempel en offentlighetsprincip, meddelarfrihet och ett förbud mot censur. I dagens radikalt annorlunda mediesituation har nya inslag, även medier på nätet, i stort sett kunnat inarbetas i lagstiftning-

en, delvis med hjälp av en ny yttrandefrihetsgrundlag som främst omfattar etermedier. För pressen ställer statsmakten inga krav på ägandespridning, ej heller krav på att verka för vissa mål. För etermedier ger staten sändningstillstånd och för public serviceföretagen dessutom riktlinjer om opartiskhet och saklighet. I övrigt sker ingen inblandning från statligt håll.

UTVÄRDERING

RESURSER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning bidrar det formella regelverket till att främja förutsättningar för mångfacetterade och oberoende medier?

Poäng: 100

Lagskyddet för alla medier är mycket starkt. Press och etermedier skyddas, förutom i allmän grundlag, regeringsformen, även av var sin grundlag. Etableringsfrihet gäller för press men inte för etermedier. Med hänsyn till att grundlagsskyddet är starkt och att etableringskontrollen för etermedier utförs neutralt och öppet bedöms förutsättningarna för mångfacetterade och oberoende medier som mycket goda.

Svensk medielagstiftning skiljer mellan press och etermedier, som skyddas av tryckfrihetsförordningen, TF, respektive yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Där garanteras informationsfrihet, censurförbud, tillgång för alla till allmäna handlingar, rätt för offentliganställda att lämna uppgifter till medier för publicering – även om dessa är sekretessbelagda – skydd för källor samt principen om ensamansvar (endast en person per tryckt skrift, en person per program i etermedieföretag). Dessa regler skapar tillsammans ett mycket starkt skydd mot påverkan utifrån, från offentliga eller privata organ (se TF 1 kap 1–2 §§, 2 kap 1 §, 3 kap 3–4 §§, 5 kap 3 §; YGL 1 kap 2–3 §§, 2 kap 2–3 §§, 4 kap 3 §).

Etableringsfrihet gäller för pressen (TF 4 kap 1 §). Endast registrering av ansvarig utgivare behövs.

I fråga om etermedier råder i princip rätt att fritt framställa och sprida produkter (YGL 3 kap 1, 2, 8 §§) men regeringen beslutar om sändningstillstånd för public serviceföretagen. Kommersiell tv och radio samt den icke-kommersiella närradion måste också ha sändningstillstånd och ska betala en avgift (radio- och tv-lag, SFS 2010:696). För public serviceföretagen (Sveriges Television, SVT, Sveriges Radio, SR och Utbildningsradion, UR)

krävs opartiskhet och saklighet i sändningarna. Kommersiell tv och radio samt närradio kan överklaga beslut om sändningstillstånd till allmän förvaltningsdomstol. En rad tv-företag sänder från utlandet svenska program med reklamfinansiering. Dessa berörs inte av svensk lagstiftning.

Etableringsfrihet gäller således för pressen men inte för etermedier. En del uppfattar detta som en frihetsinskränkning. Formellt kan kraven på sändningstillstånd ses som en begränsning men fördelningen av tillstånd sker enligt traditionell, opartisk förvaltningspraxis och med möjlighet att överklaga. I praktiken kan därför systemet inte anses innebära en begränsad frihet (se även Oberoende: lagstiftning). Flertalet svenskar torde uppfatta även etermedieområdet som fritt.

Det finns en numerär mångfald i utbudet inom tv, med många utlandsbaserade kanaler, och radio, med tre privata nätverk med många kommersiella radiostationer runt om i landet. Men public service är viktig för att upprätthålla mångfalden i utgångspunkter och säkra utrymmet för journalistisk och konstnärlig kvalitet (intervju Arne Ruth 2011).

I de årliga index över pressfriheten i världen som publiceras av Reportrar utan gränser och av Freedom House brukar Sverige ligga bland de främsta. I Reportrar utan gränsers index 2010 delar Sverige förstaplatsen med fem andra länder, varav tre nordiska. I Freedom Houses undersökning 2011 intar Sverige andraplatsen tillsammans med Norge och med Finland på första plats (se Reporters without borders 2010 och Freedom House 2011).

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är medierna mångfacetterade och erbjuder olika perspektiv?

Poäng: 75

Trots ägarkoncentration i dagspressen upprätthålls en mångfald i nyhetsrapporteringen, främst på grund av journalisternas professionalism. Starka public serviceföretag (tv och radio) samt i viss mån kommersiella TV 4 står för bred samhällsbevakning. Användningen av nätet har öppnat möjligheter för nya aktörer, framför allt seriösa bloggare. Men senare års ekonomiska nedskärningar har försvagat redaktionernas möjligheter att rapportera brett och att granska djupt. Ägarkoncentrationen, medieskuggan i storstäder, särskilt Stockholm, samt försvagningen av redaktionerna sänker bedömningen.

Pressen

Pressen (huvudkälla: Svensk dagspress 2011, www.tu.se) hade 2010 en vardagsupplaga på cirka 3,5 miljoner exemplar, vilket gör att Sverige ligger på fjärde plats i världen i fråga om läsning av dagstidningar (efter Japan, Norge och Finland). Varje vardag läser 81 procent av svenskarna en dagstidning, varav 70 procent en morgontidning, under i genomsnitt en halv timma per dag. Andelen prenumererade morgontidningar är hög: 93 procent av upplagan. Morgontidningarna når ut till 66 procent av befolkningen i storstäderna och till 81 procent i övriga landet. För kvällstidningarna är räckvidden 26 respektive 27 procent.

Man kan alltså säga att tidningarna når ut till en bred del av befolkningen. Detta gäller dock i mindre grad i Storstockholmsområdet. De två stora morgontidningarna (DN, SvD) behandlar inte ofta lokalpolitiken i de många kommunerna utanför själva Stockholm stad. Invånarna där har vanligen bara tillgång till gratistidningar en gång i veckan (Nord och Nygren 2002). DN har dock hösten 2011 introducerat en särskild nyhetsdel för Stockholm.

Sedan mitten av 1990-talet har den totala upplagan sjunkit långsamt men stadigt. Orsakerna är många – bland annat att människor bildar familj senare än förr – men numera är den främsta orsaken konkurrensen från internet och sociala medier. Nära hälften av ungdomarna 15-24 år läser dock normalt dagligen en dagstidning. Prenumerationspriserna är cirka 3 000 kronor per år i storstad och cirka 2 000 kronor i regionerna (Carlsson och Facht 2010). Större delen av tidningspressen utges i riket utanför huvudstaden. Av totalupplagan på 3,5 miljoner exemplar per dag utkommer 1,1 miljon i Stockholm.

Ägarkoncentrationen i dagspressen är betydande – de tre största ägarnas tidningar har 58 procent av totalupplagan, de åtta största 87 procent, en ökning från 71 procent år 2000 (Carlsson och Facht 2010). Politiskt är huvuddelen av pressen liberal eller moderat. Ett drygt tiotal socialdemokratiska tidningar har en upplaga på cirka 0,5 miljon exemplar per dag (av dessa har kvällstidningen Aftonbladet i Stockholm cirka 310 000). För att minska obalansen finns ett statligt presstöd (se Oberoende: tillämpning).

En brist är att de etniska minoriteterna helt saknar starka medieröster (intervju Torbjörn von Krogh 2011). En stående diskussionsfråga är om ägarkoncentrationen och den borgerliga dominansen påverkar samhällsklimatet. Hittills har den journalistiska professionaliteten hindrat påtagliga snedvridningar. Alla tidningar skiljer skarpt på åsikter och nyheter – dock har en förkärlek för kommenterande kolumnister på nyhetsplats, inte minst i de stora

tidningarna, tenderat att sudda ut skillnaden. Detaljerade ägaringrepp i innehållet förekommer knappast. Journalisterna är oftast väl utbildade.

I en undersökning av hur tio större tidningar och etermedier behandlade partierna i 2010 års val blev slutsatsen att nyhetsrapporteringen var mer rättvis än under någon av de senaste tio valrörelserna. En förklaring är att två alternativ stod mot varandra, en annan den allt större professionaliseringen (Asp 2011, DN 2011-04-03).

Det allvarligaste problemet är att ägarna tilldelar tidningsredaktionerna krympande resurser, delvis på grund av att reklaminkomsterna minskat och gått till tv, internet och direktreklam, vilket lett till att tidningsjournalisterna blivit färre och att många lokalredaktioner lagts ner. Utvecklingen har varit liknande inom etermedierna. Detta gör det betydligt svårare att utföra bred nyhetsrapportering och granskande journalistik. Dock motverkas denna tendens av att journalisterna blir mer professionella, att nätet delvis kunnat ersätta lokal närvaro och att redaktioner inser behovet av att publicera egna nyheter (se Granskning och upptäckt av korruptionsfall). I någon begränsad mån har tidskrifter och seriösa bloggar kunnat fylla tomrummet.

Internet

Dagstidningar såväl som public servicebolagen och TV4 har egna nyheter på internet. Vissa nätsidor, även lokala, är mycket välbesökta. Ett antal fristående bloggar ägnar sig åt samhällsdebatt. I genomsnitt 28 procent av svenskarna använde 2010 dagligen traditionella mediers internetsidor medan 35 procent använde sociala medier (Carlsson 2011).

Denna positiva breddning av medieverksamheten, som många företag har satsat mycket på, har dock en baksida. Resurserna för bred nyhetsbevakning och djupare granskning försvagas än mer, utöver de ekonomiska åtstramningarna.

Etermedierna

Båda de stora svenskbaserade tv-bolagen, SVT (public service) och TV4-gruppen (kommersiell), har rikssändningar samt under kvällstid regionala sändningar i de flesta län. Kommersiella MTG:s tv-kanaler, sända från utlandet, saknar nyheter. Vad gäller radio har SR (public service) förutom rikskanaler även 27 lokala kanaler. De kommersiella radiokanalerna (103 stationer 2010) sänder i första hand musik. Närradion (föreningsradio) hade 146 stationer 2010 (Carlsson och Facht 2010).

SVT och SR har ett brett utbud av populära och av mer smala program. Detta har kritiserats (se Oberoende: tillämpning). Vissa beslut som underlättar för de kommersiella kanalerna, främst TV4, har genomförts (radio- och tv-lag SFS 2010:696).

En vanlig dag ser 86 procent av befolkningen på någon form av tv och 70 procent lyssnar på radio (Carlsson 2011). Tittarandelarna för de olika tv-bolagen är: SVT 35 procent, TV4-gruppen 29 procent och MTG 17 procent (de två senare kommersiella; Carlsson och Facht 2010). SR har 48 procent av radiolyssnarna, MTG 19 procent och SBS 15 procent (de två senare kommersiella; Carlsson och Facht 2010).

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns det formella regler för att skydda mot oönskad yttre inblandning i mediernas arbete?

Poäng: 75

Skyddet mot yttre statlig och kommunal påverkan är starkt. Inom den privata sektorn saknas dock regler om efterforskningsförbud och repressalieförbud. Staten kan inte styra pressen men fastställer ramar för public service och andra svenskbaserade etermedier. Jurysystemet försvårar fällningar för förtal. Företag saknar rätt att väcka åtal för förtal. Regelverket är klart och hållfast. Men med tanke på att privat sektor alltjämt saknar efterforskningsförbud och repressalieförbud samt dessutom att offentlighetsprincipen inte gäller dras omdömet ner.

Pressen och etermedierna

Yttrandefriheten är grundlagsfäst – inte bara i regeringsformen (2 kap 1 §) utan även detaljerat i två särskilda grundlagar, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrandefriheten har, med några avbrott, senast under andra världskriget, varit garanterad i grundlag sedan 1766.

Viktiga inslag är censurförbud, meddelarfrihet, förbud inom offentlig sektor att efterforska vem som lämnat uppgifter till medier, skydd för källor samt ensamansvar (endast ansvariga utgivaren kan åtalas, se Resurser: lagstiftning). Staten kan inte påverka innehållet, vare sig i tryckta medier eller i etermedier. Offentlighetsprincipen från 1766 tillåter var och en att få tillgång till allmänna handlingar i stat och kommun. Endast för vissa, mycket detaljerade områden kan sekretess på vissa villkor beslutas (TF 2 kap 2 §).

Denna öppenhet har dock sina gränser. Reglerna om förbud mot åtgärder mot den som lämnar informationer till medier (efterforskningsförbud och repressalieförbud) gäller ej den privata sektorn, även om detta har föreslagits i offentliga utredningar enligt principen ”där makt finns ska insyn råda”, senast 2001 (Ds 2001:9). Endast för anställda i kommunala bolag har meddelarskydd införts (SFS 2006:801). Denna begränsning skapar problem när alltfler verksamheter bedrivs privat men med allmän finansiering. Frågan har diskuterats men ännu inte lösts (se mer i Oberoende: tillämpning och Granskning och upptäckt av korruptionsfall).

Uppgifter som någon inom offentlig sektor har lämnat till en journalist har skydd enligt grundlagen. En journalist får å sin sida enligt grundlagen inte uppge sina källor (se TF 3 kap 3–4 §§, YGL 2 kap 2-3 §§), vare sig från offentlig eller privat sektor.

Vissa noga angivna brott mot yttrandefriheten kan leda till åtal (TF 7 kap 4–5 §§, YGL 5 kap 1 och 3 §§). De flesta av dessa brott förekommer knappast. Vanligast är förtal av enskild person och hets mot folkgrupp.

Justitiekanslern, den statliga övervakaren av tryckfriheten, kan väcka åtal (vilket sker ytterst sällan). Det kan också en enskild medborgare. I båda fallen gäller en särskild rättegångsordning med jury (se TF 12 kap 2 §, YGL 9 kap 1 §). Denna jury kan fria den tilltalade; om juryn fäller, vilket kräver två tredjedels majoritet, kan yrkesdomare ändå fria. I praktiken betyder detta ett starkt skydd för yttrandefrihet – men också svårighet för en klagande att vinna ett mål. Rätt till förtalsrättegång har endast enskild person, inte företag – även om företag har önskat en vidgning. Detta skyddar medierna mot ekonomiska rättegångar, som är vanliga i till exempel anglosaxiska länder.

Etermedierna

Samma grundlagsskydd gäller för etermedier som för tryckta medier. Statens inflytande beträffande public servicebolagen begränsas till att ställa villkor i fleråriga sändningsavtal, att besluta om anslag (huvudfinansieringen är en obligatorisk tv-avgift, inte statsanslag) och slutligen att utse ledamöter i den Förvaltningsstiftelse som äger bolagen och som utser deras styrelser.

Myndigheten för radio och tv ger tillstånd till kommersiell tv och radio samt ickekommersiell närradio (radio- och tv-lag, SFS 2010:696). Beslut om tillstånd tar inte hänsyn till programinnehåll. Tillstånd till kommersiell radio ges till dem som betalar högst.

Formellt sett finns här således en möjlighet till statlig påverkan – via Förvaltningsstiftelsen och genom Myndigheten för radio och tv. Etablerad seriös förvaltningspraxis och en i allmän opinion grundmurad inställning att staten inte ska styra etermediers arbete och innehåll gör denna möjlighet enbart teoretisk.

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är medierna fria från yttre inblandning i sitt arbete i praktiken?

Poäng: 75

Medierna är överlag fria från otillbörlig inblandning i sin verksamhet. Staten åtalar mycket sällan för förtal. Hot mot journalister har dock ökat. Kommersiell påverkan på mediernas innehåll förekommer mer än förr. Förbud gäller mot efterforskning av uppgiftslämnare i stat och kommun men inte i privat sektor. Avsaknaden av offentlighetsprincip samt efterforskningsförbud och repressalieförbud i privat sektor utgör hinder för mediernas arbete. Regelverket fungerar väl i praktiken. Denna avsaknad och den ökande sekretessläggningen drar dock ner omdömet.

Förhandscensur är förbjuden enligt grundlagarna. Förekomsten av självcensur är svår att bevisa. Ensamansvaret – att det endast får finnas en utgivare för tryckt skrift eller eterprogram – garanterar enskilda journalister juridisk säkerhet mot åtal. Däremot kan självcensur på grund av rädsla för arbetsgivaren eventuellt förekomma.

Hoten mot enskilda journalister har på senare år ökat. Främst gäller det frågor som kriminalitet, integration och invandring men även politik. Tillgången till internet har gett allmänheten större möjligheter att snabbt reagera mot oönskade artiklar. I en rapport från 2009 svarade en tredjedel av chefredaktörerna i Norden att de hade utsatts för grova hot och en tredjedel för mildare hot (Forsgren och Karlstein 2009). En enkät 2011, Hot och våld, visade att 70 procent av tidningsföretagen i Sverige hade utsatts för hot under det senaste året och 10 procent utsatts för våld (www.tu.se). Främst drabbades journalister. Hoten hanteras på grund av ensamansvaret vanligen av den ansvariga utgivaren.

Staten har inget som helst inflytande över hur medier arbetar. Statens övervakare av yttrandefriheten, Justitiekanslern, agerar oftast mycket återhållsamt. Endast få åtal för förtal har lett till fällande dom. Detta är ett bra tecken på att det är högt i tak för yttrandefriheten (intervju Yrsa Stenius 2011).

Pressen

Staten styr inte medier genom bidrag. Staten fördelar dock årligen ett presstöd dels till distribution, dels (och främst) till ekonomiskt svaga tidningar. Reglerna är tydligt fastlagda och besluten är offentliga (www.presstodsnamnden.se). Stödet uppgår till cirka 550 miljoner kronor. När detta presstöd infördes i början av 1970-talet uttalades från en del håll farhågor för att staten skulle kunna utnyttja det för att styra pressen. Precisa regler och en tradition av korrekt ämbetspraxis har dock förhindrat ett sådant befarat missbruk. I dag ifrågasätts presstödet ibland i stället på grund av det till stor del går till välmående medieföretag som har inlemmat de en gång självständiga svaga tidningarna i sina koncerner.

Det kommersiella trycket på medierna utifrån har väsentligt ökat, vilket är en internationell tendens. Tidningsföretagens annonsinkomster har minskat och public serviceföretagen har utsatts för konkurrens från reklamfinansierade kanaler. Pressen har sedan länge lärt sig att vara beroende av annonser, men för public service är området nytt, vilket lett till gränsdragningsdiskussion kring sponsring och märkesreklam (se t.ex. översikter i DN 2011-02-23, SvD 2011-05-30).

Pressen har tidigare haft ett system för att förhindra textreklam (se Integritet: lagstiftning). Ansvaret ligger nu hos de enskilda redaktionsledningarna.

Här brister det ofta i medieetiken. Artiklar publiceras som nyhetsmaterial, trots att det är frågan om textreklam, exempelvis extratidningar om bilar, båtar, trädgård med mera. Detta sker oftare på lokalplanet än i rikstidningarna (intervju Jesper Strömbäck 2011).

Etermedierna

Public serviceföretagen ställning har diskuterats offentligt under ett antal år. Två uppfattningar har stått emot varandra: den ena går ut på att public service bör koncentrera sig på sådant som de kommersiella företagen inte gör, den andra att bredden ska kännetecknа public service, från sport och underhållning till smal kultur och minoritetsprogram. (För en översikt se DN 2011-02-23).

Regeringen har nu tillsatt en statlig kommitté för att utreda public service (radio och tv) inför det nya sändningsavtalet 2014-2020. Direktiven till denna expertutredning håller sig i stort sett inom ramen för den andra uppfattningen. Dock poängteras det att den snabba tekniska utvecklingen och hänsynen till konkurrenssituationen på marknaden bör påverka kommitténs förslag (Radio och tv i allmänhetens tjänst, Dir 2011:51).

Konkurrens från reklamkanaler har drivit Sveriges Television att anpassa programformer till kommersiella kriterier. För ett public serviceföretag är detta ett allvarligt problem (intervju Arne Ruth 2011).

För kommersiell tv och radio samt icke-kommersiell närradio krävs tillstånd för att sända (se Oberoende: lagstiftning). Reglerna är tydliga och opartiska. Besluten kan överklagas till domstol (se radio- och tv-lag, SFS 2010:696).

Övriga frågor

Det finns ingen statlig kontroll av mediers tillgång till källor. Tvärtom får var och en meddela sig med medier utan att behöva avslöja sin identitet och, dock endast inom offentlig sektor, utan att arbetsgivaren får efterforska identiteten (TF 1 kap 1 §, YGL 1 kap 2 § samt TF 3 kap 4 §, YGL 2 kap 2 §). Endast ett fåtal domar har avkunnats för brott mot efterforskningsförbudet.

Förbudet mot efterforskning och mot att arbetsgivaren får vidta åtgärder mot den som lämnat information till medier gäller dock inte för privatanställda (inklusive anställda i statliga bolag och i de allt fler privata företag som utför uppdrag för det allmänna, till exempel friskolor, daghem eller vårdcentraler). Problemet har uppmärksammats av ett antal partier som har lämnat motioner i riksdagen (Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11: KU 22).

Alla allmänna handlingar är tillgängliga för varje medborgare – med vissa noggranna undantag för sekretess. Tjänstemän i stat och kommun är vanligen medvetna om sin skyldighet att lämna ut allmänna handlingar och gör det vanligen, men det förekommer en hel del fall av okunnighet, särskilt lokalt.

Den yttre inblandningen från staten i mediernas arbete är alltså i praktiken minimal. Däremot finns begränsningar i offentlighetsprincipen (se Granskning och upptäckt av korruptionsfall) och det sker stegvisa utvidgningar av sekretessen vilket blir ett hinder för medierna. Ett annat problem är datoriseringen. Ofta, men inte alltid, är det svårare att få tillgång till datoriserade handlingar och dataprogrammen läggs upp efter myndighetens, inte medborgarnas behov.

Ännu ett problem gäller fotografering. Under intryck av vissa uppenbara fotografiska intrång i den privata integriteten (till exempel dold fotografering i omklädningsrum och i privata sovrum) har en statlig utredning föreslagit att ett nytt brott, olovlig fotografering, införs i brottsbalken (Ds 2011:1). Förslaget avser dock även närgången fotografering över huvud taget – såvitt inte syftet är ”försvarligt”. Detta bredare förbud har skarpt kritiserats av ledande

medieföreträdare som en allvarlig inskränkning i mediernas bevakning och i strid med grundlagarnas anda (DN Debatt 2011-12-02).

Ökningen av sekretessbestämmelserna är oroande. Av de 82 ändringar i sekretesslagen som godkändes av riksdagen 1992-2002 innebar 74 skärpningar men endast 8 begränsningar, enligt en undersökning av journalisten Anders R Olsson. Denne är skarpt kritisk till utvecklingen (Olsson 2008, kap 7).

Ingenting tyder på att tendensen beträffande sekretess sedan dess skulle ha ändrats. Ett påtagligt exempel är den färska lagändring (SFS 2010:1342, TF 2 kap 10 §) som innebär att de säkerhetskopior som statliga myndigheter gör av sina allmänna handlingar inte längre ska betraktas som allmänna handlingar. Detta innebär en potentiell möjlighet för myndigheter att kasta obekväma handlingar – de har ju ändå tillgång till säkerhetskopior som allmänheten numera inte har möjlighet att få se.

Vid sidan av den rent svenska utvecklingen tillkommer trycket från EU, där offentlighetsprincipen i svensk mening alltjämt är främmande. En smygande svensk anpassning torde vara svår att undgå utan ett starkare officiellt försvar för offentlighetsprincipen.

Frågan om att ersätta dagens två mediegrundlagar, vilka är teknikberoende (främst tryckta medier respektive etermedier), med en enda teknikoberoende grundlag har drivits på av två regeringar, en socialdemokratisk och den nu sittande borgerliga regeringen (Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, Dir 2003:58, och Yttrandefrihetskommittén, Dir 2008:42).

Önskemålet har varit att finna fram till en modernare, mer sammanhållen lagstiftning som även tar större hänsyn till den personliga integriteten, i viss mån med hänvisning till medlemskapet i EU. Farhågorna för följderna av att överge den 245-åriga tryckfrihetslagstiftningen är dock betydande inom medierna och ett antal partier (se till exempel DN ledare 2011-11-07, DN Debatt 2011-12-02). Yttrandefrihetskommittén avser att lämna sitt slutförslag på förhösten 2012.

En särskild företeelse beträffande oberoende bör nämnas. Den traditionella journalistiken genomgår just nu en revolution. Det faktum att oerhört många medborgare i många länder har tillgång till internet gör att mediernas och journalisternas traditionella roll som förmedlare av noggrant faktakontrollerade uppgifter försvagas. Ute på nätet agerar tusentals mer eller mindre informerade personer, snappar upp väsentliga nyheter och vidarebefordrar

skvaller. Medierna kan inte vara oberoende av denna utveckling. De kan å ena sidan ta intryck och utnyttja mångfalden av information i sin egen verksamhet. De kan å andra sidan riskera att falla offer för de snabba nätinformationernas lockelser. Frågan diskuteras av bland andra Anders Mildner (2010). En inblick i verkligheten ges i ett reportage i Journalistförbundets tidning Journalisten (nr 7, 2011-06-01).

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser för att möjliggöra öppenhet och insyn i mediernas arbete?

Poäng: 75

Grundläggande i svensk mediepolitik är att inga lagar reglerar hur medier ägs eller hur de lägger upp sitt arbete. De begränsningar som finns gäller exakta regler om främst sekretess och förtal. För public service finns regler om saklighet och opartiskhet som övervakas av en särskild Granskningsnämnd (se Ansvarsutkrävande: lagstiftning). Det svenska mediesystemet bygger på självreglering. Därför saknas lagstiftning om insyn. Bedömningen är att detta potentiellt kan bli ett problem som kan minska insynen.

Svensk lagstiftning om yttrandefrihet är stark och detaljerad när det gäller skyddet gentemot stat och andra maktcentra (stadfäst i grundlagar: regeringsformen och särskilt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen).

Detta är skälet till att det saknas lagstiftning som reglerar mediernas uppträdande och interna förhållanden. Även ägandet är oreglerat. Förslag om begränsningar av ägandet har förekommit men aldrig lett till beslut (Massmediekoncentration, SOU 1980:28, Yttrandefriheten och konkurrensen, SOU 1999:30). Tryckta medier eller etermedier kan alltså inte tvingas att avslöja hur ägarförhållandena ser ut. Samtliga företag måste dock registreras och lämna årsredovisningar hos det statliga Bolagsverket varifrån var och en kan erhålla uppgifter mot betalning (www.bolagsverket.se).

Några interna medieregler om att redovisa ägandet finns heller inte. Det finns inga regler för hur medier redovisar uppgifter om sin personal eller sin utgivningspolicy – dock ska mediebolag som andra bolag i sina årsredovisningar uppge fakta om personal och om vissa ersättningar till ledningen. Mer än så anses det inte vara statens uppgift att lägga sig i.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning råder öppenhet och insyn i mediernas arbete?

Poäng: 75

Ägandet är väl känt genom forskning och publicitet. Utgivningspolicies finns ibland tillgängliga på medieföretagets hemsida. I praktiken finns en betydande öppenhet men det som drar ned omdömet något är avsaknaden av regler och varierande praxis.

Som angavs under Öppenhet: lagstiftning finns varken lagar eller interna medieregler om ägandet av svenska medier. I praktiken är dock ägandet väl känt. Uppgifter om varje medieföretag kan hämtas från respektive företags årsredovisning som är offentlig. Dessutom kommer uppgifter fram tack vare mediernas egen granskning men också genom forskning (Sundin 2009, Carlsson och Facht 2010).

Det saknas också regler om publicering av uppgifter om ledande aktörer inom medievärlden liksom om publicering av vilken utgivningspolicy som ett medium följer. Praktiken skiljer sig från medium till medium. I och med att alla medier har egna hemsidor har en del redaktioner ansett det naturligt att också publicera sin utgivningspolicy på nätet. En viss ökad öppenhet har därmed kommit till stånd.

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser som ska säkerställa att medieföretag hålls ansvariga för sina handlingar?

Poäng: 100

Sammantaget är lagregleringen på området ringa men det kompenseras av särskilda mekanismer. Som tidigare nämnts (se Resurser: lagstiftning) skiljer svensk lagstiftning på tryckta medier och etermedier. För pressen gäller etisk självreglering. För etermedier med hemort i Sverige finns en statlig granskning. Publicistisk öppenhet sätts som regel betydligt före hänsyn till personlig integritet. Särskild lagstiftning om skydd för integriteten saknas.

Den etiska självregleringen för pressen och den av ett statligt organ utförda granskningen av etermedier tillgodoser yttrandefrihet och publicistiskt ansvar. En särskild lagstiftning till skydd för personlig integritet saknas – och behövs knappast för etablerade medieföretag. Problemen finns på nätet utanför medieföretagen.

Pressen

Inga lagar reglerar tryckta mediers ansvar bortsett från några brott såsom förtal och hets mot folkgrupp (för detta se Oberoende: lagstiftning). I stället finns en etisk självreglering genom Pressombudsmannen och Pressens Opinionsnämnd, tillsatta inom pressen (se www.po.se). Nämnden inrättades redan 1916, ombudsmannen först 1969.

Var och en som anser sig berörd kan klaga över publiceringen av artiklar eller bilder som publicerats i tryckta medier eller på webbplatser knutna till dessa medier och som har ansvariga utgivare. Frågan kan gälla en rättelse eller klagomål över skadlig, kränkande publicering. Företag kan däremot endast begära rättelse – inte begära åtgärder mot kränkning, som i anglosaxiska länder. Klagomålet kan gälla såväl publicering i papperstidning som på en tidnings hemsida. Från 2011 kan också medier som endast finns på nätet granskas, såvitt de ansluter sig till det pressetiska systemet.

Ombudsmannen prövar klagomålet – om denna anser att publiceringen har åsidosatt eller brutit mot ”god publicistisk sed” hänskjuts frågan till opinionsnämnden som kan besluta om klander. Opinionsnämnden består av 16 ledamöter, varav hälften företräder allmänheten och hälften utses av pressen, med erfarna domare som ordförande; domaren har utslagsröst. Den tidning som klandras ska publicera klandret samt betala en avgift. Avgiften, 30 000 kronor, för medelstora och stora tidningar, har kritiserats för att vara för låg.

Etermedierna

Granskning av public service och TV4 sker av ett organ inom den statliga Myndigheten för radio och tv. Program som sänds från utlandet berörs inte (radio- och tv-lag, SFS 2010:696). Detta organ, som granskar såväl innehåll som reklamavbrott (för TV4), kallas Granskningsnämnden för radio och tv. Denna utses av regeringen (tre erfarna domare samt fem företrädare för allmänheten). Utgångspunkten är att det ska råda ”vidsträckt yttrande- och informationsfrihet”, varför få programinslag fälls. Ansvarig kanal ska offentliggöra en fällning. Var och en kan anmäla ett program. Myndigheten för radio och tv kan också på eget initiativ inleda en granskning (SFS 2010:1062, § 12-13).

Etikdiskussion

Pressens samarbetsnämnd, ett samarbetsorgan mellan olika intressenter på pressområdet, föreslog i slutet av 2010 att granskningen för press, etermedier och sociala medier skulle slås samman till ett organ bestående av en medieombudsman och en medienämnd (MO och MON). Detta skulle göra gransk-

ningen mer kraftfull. Förslaget har dock mött invändningar: pressen har inte samma riktlinjer som public service som ska upprätthålla opartiskhet och saklighet. (Se: Pressens samarbetsnämnd: Ett utvidgat medieetiskt system, www.medievarlden.se; Allt närmre samlad medieetisk nämnd, Journalisten 2011-01-16; von Krogh: De medieetiska systemen i Norden – Sverige sticker ut, Medievärlden 2011-01-31; Yrsa Stenius: Etiken är inte teknikoberoende, Medievärlden 2011-03-03; de båda senare se: www.medievarlden.se.)

Ett särdrag i svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning är att publicistisk öppenhet sätts betydligt före hänsyn till personlig integritet. Särskild lagstiftning om skydd för integriteten saknas. Avvägningen sker inom medierna själva. Branschens Spelregler för press, radio och tv ger råd om hänsyn till personlig integritet vid publicering (se Integritetsmekanismer: lagstiftning). Detta skiljer svensk lagstiftning från många EU-länders. En sittande statlig utredning, Yttrandefrihetskommittén, utreder om en lagstiftning till skydd för integriteten ska införas (se Oberoende: tillämpning).

I debatten hävdas å ena sidan att integritetsskyddet är alltför svagt och måste lagregleras (juridikprofessorn Mårten Schultz, till exempel Medievärlden 2011-05-09). Mot detta invänds att integritetspåhoppen främst sker på de nätplatser som inte har grundlagsskydd – det vill säga att de saknar ansvarig utgivare – och att därför grundlagarna inte ska ändras (se till exempel Axel Andén med flera i Medievärlden 2011-05-10). Det frivilliga systemet är hårdare i synen på integritetskränkningar än vad en domstol skulle vara (se Nils Funcke i DN 2011-05-23 på grundval av en undersökning inom Yttrandefrihetskommittén). En väsentlig skärpning av de etablerade mediernas regler för internetpubliceringar är på gång under hösten 2011 (se nedan, Ansvarsutkrävande: tillämpning).

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är medieföretag ansvariga för sina handlingar i praktiken?

Poäng: 75

Den etiska självregleringen inom pressen sköts av Pressombudsmannen och Pressens opinionsnämnd. För etermedier med hemort i Sverige sker granskning av Granskningsnämnden för radio och tv. Rättelser av felaktigheter sker i den dagliga produkten. Överlag fungerar systemet tillfredsställande men särskilt etermedierna är som regel dåliga på att rätta felaktigheter.

Även om mediernas etikarbete ofta är ambitiöst finns det människor som upplever att det är svårt att få rättelse. Dialogen med läsare/tittare/lyssnare är ganska svagt utvecklad. Trots nu pågående uppstramning är integritetskränkningar på medieföretagens sajter ännu alltför vanliga. Dessa brister påverkar bedömningen.

Pressen

Pressombudsmannen (PO) och Pressens opinionsnämnd (PON) tar emot ett ökande antal anmälningar från allmänheten. Större delen av anmälningarna avskrivs av olika anledningar av ombudsmannen (klagomål utan grund, ej personligen berörd av publicering, för sent inkommen anmälan – intervju Yrsa Stenius 2011).

År 2010 överlämnades cirka 15 procent (61 av 397 PO-beslut) till prövning i opinionsnämnden (www.po.se). Beslut om fällning måste fattas i Pressens opinionsnämnd. Den beslutade 2010 i 154 ärenden, varav 45 ledde till klander. Cirka 20 procent av Pressombudsmannens beslut ändras av Pressens opinionsnämnd till fördel för tidningen (intervju Yrsa Stenius 2011). Pressens opinionsnämnd har från några håll kritiserats för att för mycket vara ett branschorgan, det vill säga att besluten för mycket ställer sig på mediernas sida (intervju Jesper Strömbäck 2011). De klandrade tidningarna publicerar som regel klandret, dock inte alltid på en lätt synlig plats.

De flesta tidningar rättar fortlöpande allvarligare fel i nyhetsrapporteringen. Praxis skiljer sig dock väsentligt. Många tidningar är påtagligt återhållsamma med rättelser och dialog med läsarna. Några har dock en regelbunden rättelsespalt som de använder för att kommunicera med läsekretsen. Ett fåtal har ombudsmän för läsarkontakter. Vissa chefredaktörer har bloggar, andra har en veckospalt i papperstidningen där de förklarar publiceringsbeslut, hanteringen av nätkommentarer med mera. En annan möjlighet att få rättelse är att försöka publicera en insändare i tidningen. Redaktionsledningen får då möjlighet att förklara eller rätta till. Vissa tidningar ger möjligheter att regelbundet blogga på tidningens hemsida.

De flesta tidningar öppnar möjlighet att chatta och kommentera publicerade artiklar. Problemet är att en del chattare kan attackera namngivna medborgare och även journalister mycket hårt. Vissa ämnen, som invandring, etniska frågor, feminism eller jakt har lockat fram ofta ytterst nedvärderande och hätska kommentarer från helt anonyma skribenter.

Alltfler medier har blivit restriktivare. Många modererar publiceringarna på förhand för att undvika kränkande angrepp på personer och även för att skydda den egna tidningens rykte. En annan, ofta parallell metod är att kräva inloggning eller inlägg i eget namn. De flesta tidningars sajter öppnar numera inte för kommentarer till artiklar i känsliga frågor. Alltjämt använder dock många tidningar efterhandsmoderering. Enligt en undersökning av 50 större tidningar använde i augusti 2011 29 procent förhandsmoderering och 40 procent kräver registrering (Medievärlden 2011-08-22). Flera av de största tidningarna inför hårdare regler under hösten 2011.

Moderering i efterhand är en otillfredsställande metod och en allmän uppstramning på tidningarnas nätsidor är behövlig för att undvika att enskilda skadas och att till exempel rasism får utrymme.

Öppenheten för läsarkommentarer kan även innebära ett annat problem. Ofta är det mycket talföra medborgare som deltar medan majoriteten tiger. Vissa redaktionsledningar kan ta för stort intryck och därmed riskerar redaktionernas integritet gentemot läsarna att påverkas (intervju Jesper Strömbäck 2011).

Etermedierna

Granskningsnämnden för radio och tv har de senaste två åren fått ta emot drygt 1200 anmälningar per år. Därav fälldes 2010 cirka 60. Ingen tydlig förändring kan ses från år till år (www.radioochtv.se). Medieprogrammen rapporterar om de inslag som har blivit fällda.

Etermedierna är genomgående dåliga på att själva ändra felaktigheter (intervju Torbjörn von Krogh 2011, von Krogh 2008). Tv-kanalen TV4 har dock en publikombudsman. Sveriges Television gjorde ett liknande försök med ombudsman för ett par år sedan men upphörde. Sveriges Radio har ingen ombudsman men sänder två granskande medieprogram, tillsammans en timma varje vecka. Sveriges Television har tidvis sänt ett program om mediefrågor, för närvarande en halv timma per vecka.

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns bestämmelser för att säkerställa integritet/redbarhet hos medieanställda?

Poäng: 100

Medarbetarna inom medieföretag skyddas inte av lagar, ett utslag av det svenska systemet att medieområdet inte ska detaljregleras av staten. Det

bästa skyddet utgörs av ensamansvaret, vilket gör att endast den ansvariga utgivaren kan göras juridiskt ansvarig för en publicering. De frivilliga Spelreglerna för press, radio och tv med dess yrkesregler ger riktlinjer. Överlag är gällande reglering för att upprätthålla hög integritet hos medieföretagens medarbetare bra. Informella regelverk och fast praxis ger ett tillfredsställande stöd för medieanställdas integritet, även om avsaknaden av en branschöverenskommelse mot textreklam är en svaghet.

Ensamansvarets betydelse ligger däri att en enskild journalist inte kan, som i många länder, ställas inför rätta för något som han eller hon har skrivit eller fotograferat.

Inom medierna har en gemensam etisk kod, Spelregler för press, radio och tv, antagits av utgivare, journalister och public serviceföretagen och gäller sedan 1974 med kontinuerliga förändringar. En första kod av detta slag antogs redan 1923 (se www.po.se). Den täcker samtliga tidningar och tidskrifter som är anslutna till dessa organisationer samt radio- och tv-kanaler inom public service.

Spelreglerna består av tre delar: publicitetsregler, yrkesregler samt riktlinjer mot textreklam. Klagomål som rör publiceringar tas för tryckta medier omhand av Pressombudsmannen och Pressens opinionsnämnd, för public service och TV4 av den statliga Granskningsnämnden för radio och tv (se Ansvarsutkrävande: lagstiftning).

Yrkesetiska frågor tas upp i en nämnd inom Journalistförbundet, journalisternas fackliga organisation. Textreklamfrågor är de enskilda redaktionsledningarnas ansvar. Tidningsutgivarna och Sveriges Tidskrifter har utgivit Rekommendationer angående reklamidentifiering, råd om hur reklam ska skiljas från redaktionell text (www.tu.se / juridik & etik). Tidigare fanns en textreklamkommitté, gemensam för utgivare och journalister. Den är numera nedlagd.

Spelreglerna är frivilliga, ett slags råd till den utgivare som ska besluta men också till enskilda journalister. Ansvaret för en publicering åvilar alltid den enskilda ansvariga utgivaren av tryckt skrift och den programansvariga inom radio och television. En beklaglig tendens är att utgivare ibland hänvisar till att Spelreglerna uttryckligen inte förbjuder en publicering i stället för att ta ett självständigt beslut, grundat på de speciella omständigheterna (intervju Yrsa Stenius 2011).

Många tidningar liksom etermedier har egna etiska principer. Etikkommittéer kan förekomma men är sannolikt inte vanliga, eftersom principen om ensamansvar gäller (se Oberoende: tillämpning).

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning säkerställs anställdas integritet i praktiken?

Poäng: 75

I praktiken är integriteten hos fast medieanställda överlag hög. Ensamansvaret för publicering är ett starkt skydd för den enskilda journalisten. Tecken tyder dock på att försvaret mot kommersiella gåvor och dylikt har försvagats. Eftersom alltfler journalister arbetar utan fast anställning kan de få svårare att upprätthålla sin integritet. Etikarbetet skiljer sig mycket mellan olika redaktioner. Bedömningen påverkas av försvagningen av gränslinjen mellan redaktionell text och reklam samt de osäkrare anställningsformerna för alltfler journalister.

Spelreglerna för press, radio och tv (se Integritetsmekanismer: lagstiftning) är väl kända inom journalistkåren. Dess principer om till exempel varsamhet med publicering av namn och bilder och respekt för den personliga integriteten brukar följas, även om särskilt kvällstidningarna ständigt försöker töja gränserna. Den interna, vardagliga etikdiskussionen på varje redaktion är avgörande för graden av etisk och professionell medvetenhet.

Kvaliteten i etikarbetet skiljer sig mycket mellan redaktionerna, de stora är som regel bättre än de små (intervju Yrsa Stenius 2011). Journalister får sannolikt mycket sällan ”instruktioner” utan systemet bygger istället på att varje journalist tar ett eget etiskt ansvar.

Spelreglerna är dock bara rådgivande. Det är alltid ansvariga utgivaren som har ansvaret att avgöra en publicering i varje särskilt fall. Detta gör att en enskild journalist är mindre utsatt för påtryckningar utifrån än om han eller hon, som i de flesta andra länder, själv skulle vara ansvarig för publiceringen.

Journalisternas fackliga organisation, Journalistförbundet, försvarar journalisternas intressen på olika sätt: i löneförhandlingar med arbetsgivarna, i frågor om bemanning av redaktionerna, i statliga utredningar inom medieområdet och i yttrandefrihets- och etikfrågor. Anslutningsgraden bland fast anställda journalister är hög, troligen kring 90 procent (uppgift från Anita Vahlberg, Journalistförbundet; exakt siffra finns inte).

Journalistförbundet styr däremot inte utvecklingen av medieetiken. Den formella styrningen sker för pressens del genom Pressens samarbetsnämnd, Pressombudsmannen och Pressens opinionsnämnd och för public service och TV4 i Granskningsnämnden för radio och tv (se Ansvarsutkrävande: lagstiftning) och i någon liten mån genom ingripanden från Justitiekanslern (se Oberoende: tillämpning).

Tydliga råd om att journalister inte ska ta emot inbjudningar, gåvor eller gratisresor som kan misstänkliggöra deras självständiga ställning återfinns i Spelreglernas yrkesregler. Varje redaktion har oftast interna regler, skrivna eller oskrivna, som förbjuder förmåner som kan äventyra det journalistiska oberoendet. Avsaknaden av ett generellt branschsystem för att förhindra textreklam har troligen luckrat upp gränsen mellan nyhetsmaterial och reklam (se Oberoende: tillämpning).

Utvecklingen har gått bakåt, menar den tidigare chefredaktören Hans Månson (2010) i en mycket kritisk analys. Resejournalister och motorjournalister betalar till exempel ofta inte sina resor. En orsak kan vara de minskade redaktionella resurserna. En något mindre negativ bild ges i ett reportage i Journalisten (nr 5, 2011-04-21).

Allt fler journalister arbetar dessutom som vikarier under långa tider, som frilansar eller i fristående produktionsbolag. De har en osäkrare ställning än fast anställda journalister. Därmed kan det vara svårare för vissa av dem att hålla stånd mot kommersiella och andra erbjudanden.

Det är en hederssak för varje journalist att till varje artikel ha flera källor och att redovisa alla parters ståndpunkter i den fråga som behandlas. Detta sker också som regel. Den som inte följer dessa principer bedriver dålig journalistik – detta påverkar förr eller senare journalistens rykte och smittar av sig på allmänhetens uppfattning om tidningen eller kanalen.

GRANSKNING OCH UPPTÄCKT AV KORRUPTIONSFALL

I vilken utsträckning är medierna aktiva och framgångsrika i att avslöja och undersöka korruptionsfall?

Poäng: 75

Medierna har en tämligen aktiv roll i att avslöja korruption. Undersökande journalistik, bland annat av korruption, ingår oftast i den dagliga redaktionella verksamheten. Fler korruptionsskandaler än tidigare har avslöjats på

senare år. Resurserna – i form av journalister, tid och pengar – har dock minskat. Kvaliteten skiljer sig mellan olika regioner och redaktioner, även om en förbättring kan skönjas. Offentlighetsprincipen gäller inte på viktiga och växande områden.

Undersökande journalistik har under ett par årtionden varit en del av de flesta större tidningars redaktionella arbete. Många redaktioner har haft särskilda ”grävgrupper”. Etermedierna har slagkraftiga, särskilda undersökande program en gång varje vecka under högsäsong: Kaliber i Sveriges Radio (30 min i eget program men också i ordinarie sändningar), Uppdrag granskning, Debatt och Agenda i Sveriges Television (60, 45 respektive 45 minuter), Kalla fakta i TV4 (60 minuter). Under senare år har grävgrupperna ersatts. Delvis av ekonomiska skäl, delvis för att integrera grävandet i det ordinarie nyhetsarbetet.

Under intryck av flera uppmärksammade ”affärer” under slutet av 1980-talet, som mordet på Olof Palme och exporten av Boforshaubitsar till Indien, bildades 1990 Föreningen Grävande Journalister. Förebilden var amerikansk. Den har för närvarande cirka 800 medlemmar. Föreningen anordnar kurser och det årliga Grävseminariet med journalister från hela landet. Grundtanken är att journalister ska lära av och inspirera varandra. Priset Guldspaden delas ut varje år till journalister (för närvarande i nio olika klasser) som har avslöjat viktiga förhållanden som allmänheten inte känt till förut. Föreningen utger också tidskriften Scoop (se www.fgj.se).

Medier i Sverige har inget uppdrag från statsmakten att informera allmänheten om korruption och dess konsekvenser. Avslöjandet av korruption är liksom annan undersökande journalistik oftast en del av vardagsarbetet på i varje fall de större redaktionerna – om än med mindre resurser än för cirka tio år sedan. Makthavare vet med sig att de alltid kan komma att utsättas för granskning. Den svenska offentlighetsprincipen (alla statliga och kommunala handlingar är i princip offentliga) är därvid av stor betydelse.

Denna offentlighetsprincip har dock väsentliga begränsningar som minskar öppenheten. Den insyn som 1988 infördes för kommunala bolag, där kommun och landsting har majoriteten, har ännu inte genomförts för statliga bolag trots utredningsförslag (SOU 2004:75). Endast vid vissa särskilt angivna bolag och verksamheter med statsstöd får offentlighetsprincipen tillämpas.

Ett växande problem är därtill att alltfler privata verksamheter startas (delvis privatiserade, tidigare statligt eller kommunalt ägda) med allmän finansiering – till exempel friskolor, vårdcentraler och vårdhem. För dem gäller inte

öppenheten, trots skattefinansieringen. Detta är självfallet ett ökande hinder för mediernas granskning av korruption.

I en europeisk jämförelse, publicerad 2005 av den holländska föreningen för undersökande journalistik, VVOJ, visade det sig att svensk undersökande journalistik hade en större bredd på lokal och regional nivå än i många andra europeiska länder. Dock saknades internationellt slagkraftiga avslöjanden (van Eijk 2005).

Kanske är det så att svenska journalister har blivit lite ovana vid att arbeta med kvalificerade och svårtillgängliga källor – i förlitan på offentlighetsprincipen (intervju Torbjörn von Krogh 2011). Detta är en tänkbar förklaring till resultatet.

Det finns också en mörkare bild, präglad av de betydande nedskärningarna under krisåren i slutet av förra årtiondet. Resurserna till personal och till djupare bevakning har minskat. Särskilt i vissa regioner i Sverige är denna journalistik svag. I den mån den förekommer är det tidningarna som står för den. De regionala etermedierna är alltför svaga (intervju Jesper Strömbäck 2011).

Ett antal tidningar har dock på senare tid utmärkt sig genom att mer än förr själva sätta agendan och lyckats gräva fram nyheter, delvis i samarbete med läsarna (intervju Torbjörn von Krogh 2011).

Den mörka bilden motsägs också av att antalet bidrag till Grävande Journalisters pris Guldspaden (se ovan) ökat på senare år. År 2010 ökade antalet bidrag med över 40 procent i jämförelse med föregående år. Även kvaliteten har förbättrats. Orsaken till detta bör vara en stärkt professionalisering i journalistkåren men också en växande insikt hos redaktionerna att det är viktigt att presentera egna nyheter (epostväxling med Britt-Marie Citron 2011).

Länge ansåg man i Sverige att korruption var en tämligen ovanlig företeelse. Ett antal händelser har ändrat den bilden (Andersson 1999, Andersson med flera 2010). Det har diskuterats om detta beror på att korruptionen har ökat eller om, troligare, journalistiken på sina håll har blivit aktivare.

En rad skandaler kring ledande kommunpolitikers missbruk av skattemedel avslöjades under mitten av 1990-talet. Vänskapskorruption kring upphandlingar i kommunala förvaltningar avslöjades i Göteborg 2010 (se översikt i Fokus 2011-01-28) och har följts av en rad avslöjanden i andra kommuner (se översikt i SvD 2011-05-26). Likaså har mutaffärer avslöjats inom några statliga myndigheter.

Inom näringslivet har mutor, en klassisk form av korruption, stått i centrum. De största gäller vapentillverkaren Bofors mutor till indiska mellanhänder vid mitten av 1980-talet (se till exempel Westander 1990) samt senare flygplanstillverkaren Saabs nu erkända mutor via ett dotterbolag vid försäljning av JAS Gripen till Sydafrika och (sannolikt) Tjeckien kring år 2000 (bland annat Resare 2010 samt översikter i Fokus 2010-02-26 och DN 2011-05-17 och 2011-06-16). Journalister har vanligen stått för avslöjandena.

Framtiden för undersökande journalistik är problemfylld. Denna typ av journalistik behöver resurser: människor, tid och pengar. När redaktioner skärs ner minskar möjligheten att avsätta dessa resurser. För USA:s del ser massmedieforskaren Paul Starr slutet på en professionell nyhetsjournalistik när papperstidningarna som i USA skär ned sina budgetar med 25-50 procent. De nya sociala medierna har inte alls samma ekonomiska kapacitet. Utan journalistiska vakthundar kommer korruptionen att frodas, menar han (The New Republic, 2009-03-04). Fullt så mörk är inte framtiden i Sverige. Tidningarna har inte tappat så mycket i inkomster och upplaga.

INFORMERA ALLMÄNHETEN OM KORRUPTION OCH DESS INNEBÖRD

I vilken utsträckning är medierna aktiva och framgångsrika i att informera allmänheten om korruption och dess effekter i Sverige?

Poäng: 100

Genom att avslöja korruption och publicera artiklar och program informerar medier om korruption och dess effekter. Om medierna lyckas avslöja fall av korruption ska de självfallet informera allmänheten – detta är mediernas uppgift[1]. Medierna arbetar tillfredsställande med att avslöja fall av korruption. Men en intensivare granskning skulle säkerligen avslöja fler fall av korruption. Bedömningen sammantaget är att medierna i tillfredsställande utsträckning är aktiva och framgångsrika på detta område.

Inga medieorgan, varken tidningsutgivarna, public serviceföretagen eller Journalistförbundet, har särskilda program för att utbilda allmänheten i korruptionsfrågor. Detta anses inte vara mediers uppgift och är inte aktuellt i ett svenskt perspektiv. Däremot har enskilda journalister i ett stort antal medier avslöjat korruption i praktiken. Detta har ingått som ett naturligt led i en aktiv samhällsjournalistik. Vid de årliga Grävseminarierna har det förekommit utbildning kring korruption (se föregående avsnitt).

Avgörande för den omfattande granskningen av maktmissbruk och korruption i stat, kommun, näringsliv och organisationer är den svenska offentlighetsprincipen och tryckfrihetslagstiftningen (se Resurser: lagstiftning och andra avsnitt). I princip alla statliga och kommunala handlingar, även till exempel korrespondens, är tillgängliga för allmänheten. Digitaliseringen har dock gjort att denna princip urholkats något. Varje anställd i stat och kommun har enligt grundlagen rätt att fritt ge information till massmedier utan risk för efterräkningar – och dessa har enligt grundlag skyldighet att skydda samtliga informatörer, även från den privata sfären (se Resurser: lagstiftning).

Korruption uppstår lättast i icke-transparenta miljöer, bland annat i gråzoner mellan offentligt och privat. Även om de svenska öppenhetsreglerna bara gäller den offentliga sfären kan de sägas ha påverkat också den privata. Det finns troligen ett större tryck på att få fram information från den privata sfären i Sverige än om offentlighetsprincipen inte hade existerat. På så sätt har aktiva medier påverkat samhällsklimatet.

INFORMERA ALLMÄNHETEN OM SAMHÄLLSFRÅGOR

I vilken utsträckning är medierna aktiva och framgångsrika i att informera allmänheten om regeringens och myndigheternas arbete?

Poäng: 100

Först och främst: mediernas roll är att informera allmänheten om de politiska organens och myndigheternas arbete efter egen bedömning av nyhetsintresse och relevans. Informationen ska inte ske på politikens och myndigheternas villkor och gör det inte heller[2]. Bevakning av regering och statliga och kommunala organ och myndigheter är omfattande. Lokalpressen är aktiv. På senare år har större tyngd lagts vid att bevaka tidiga faser i beslutsprocessen.

Medierna bedriver en aktiv journalistik om regeringens och riksdagens arbete men arbetar mindre aktivt med myndigheterna. Sammantaget är bedömningen för detta område att medierna är aktiva och framgångsrika.

Under senare årtionden har mediernas bevakning övergått från en detaljerad rapportering av beslutsprocesserna till mer självständiga val av vilka frågor och aspekter som ska bevakas. Tyngdpunkten har också förskjutits så att mer kraft läggs på att rapportera om en fråga så tidigt som möjligt, på utrednings- eller diskussionsstadiet. Detta har både positiva och negativa följder för medieanvändarna (intervju Torbjörn von Krogh 2011).

Konfliktfyllda frågor behandlas mer än frågor där större enighet råder. Motsättningar inom regering eller riksdag får stor uppmärksamhet. En svaghet blir då att väsentliga frågor som det inte råder tydlig konflikt om eller som har långsiktig, men inte dagsaktuell, betydelse kommer i skymundan. Detta problem ökar när medierna har fått färre ekonomiska och journalistiska resurser (se Granskning och upptäckt av korruptionsfall).

Pressen

Morgontidningar och seriösa etermedier bevakar ganska omfattande regeringens, riksdagens och myndigheternas verksamhet. Kvällstidningar är till sin natur mer aggressivt och selektivt bevakande.

Etermedierna

Bland etermedierna utmärker sig Sveriges Radio med kontinuerliga nyhetssändningar varje timma; längre nyhetsprogram sänds fem-sex timmar per vardag. Därtill kommer regionala sändningar. Sveriges Television sänder på riksplanet vardagar två-tre timmar nyheter samt flera timmar morgondiskussioner, där också politiska ämnen får plats. Det kommersiella TV4 sänder på riksplanet cirka en och en halv timma nyheter per dag och därtill som SVT flera timmars morgondiskussioner. Både SVT och TV4 har dessutom dagligen kortare regionala nyhetsprogram.

Dessutom sänder etermedierna varje vecka särskilda undersökande program (se Granskning och upptäckt av korruptionsfall). Ett särskilt inslag är SVT Forum som varje vardagsförmiddag sänder oavkortade inspelningar från samhällsdiskussioner och debatter på olika arenor i Sverige. Samtliga medier, dagspress och i mindre mån de seriösa etermedierna, publicerar kontinuerligt nyheter på sina hemsidor. Där kan man också ta del av respektive tidnings och kanals längre och granskande artiklar och program.

Frågan om medierna är objektiva är dock problematisk. Detta är självfallet en internationell företeelse. I grunden kan ingen vara helt objektiv, varje levande person är bunden av sina subjektiva värderingar. Därför blir valet av ämnen och infallsvinklar med nödvändighet subjektivt. Men metoderna, hantverket, ska präglas av största möjliga opartiskhet.

Svenska medier skiljer genomgående strikt mellan nyheter och värderingsgrundade åsikter (ledare, debatt, kulturartiklar). Denna professionalism är ett gott hinder mot tendenser till megafonjournalistik. Här finns dock en skillnad mellan press och public service. Saklighets- och opartiskhetsnormen som gäller för public service (se Resurser: lagstiftning) är giltig för renodlade

saknyheter. Men undersökande journalistik kan också ha ett personligt tilltal. Tryckta medier måste bibehålla sin rätt att självständigt välja infallsvinklar och framställningssätt (intervju Arne Ruth 2011 samt Ruth 2010).

Trovärdigheten för vissa medier är hög hos allmänheten: public serviceföretagen Sveriges Radio och Sveriges Television har förtroende hos 76 respektive 75 procent (medan kommersiella TV 4 har 39 procent). Den största morgontidningen, Dagens Nyheter, har 52 procents förtroende (även om den endast är brett spridd i östra Svealand och norra Götaland) medan den största, riksspridda kvällstidningen Aftonbladets notering är 14 procent (Medieakademins förtroendebarometer 2010, www.medieakademien.se). Man kan utgå från att förtroendet för de starka regionala morgontidningarna ligger högt (sannolikt högre än DN). Tillgången till nätet gör att allmänheten lätt kan skaffa sig kompletterande och ibland alternativ information. Journalisternas roll som granskare och sovrare av nyhetsströmmen har därför minskat.

NOTER

1 I svensk kontext är frågan egendomligt formulerad. Dock har den poängbedömts utifrån föreliggande riktlinjer.

2 I svensk kontext är frågan egendomligt formulerad. Dock har den poängbedömts utifrån föreliggande riktlinjer.

REFERENSER

Intervjuer

Britt-Marie Citron 2011. Frilansjournalist, föreläsare i grävande journalistik. (Epostväxling 25 augusti 2011)

Torbjörn von Krogh 2011. Journalist, föreståndare för SIMO, Stiftelsen Institutet för mediestudier, tidigare bl a chefredaktör för Tidningsutgivarnas tidning Pressens Tidning. (Intervju 29 april 2011)

Arne Ruth 2011. Publicist, tidigare bl a chef för Sveriges Radios samhällsredaktion, kulturchef på Expressen 1977-1982 och chefredaktör för kultur på Dagens Nyheter 1982-1998. (Intervju 6 maj 2011)

Yrsa Stenius 2011. Journalist och författare, senast Pressombudsman (2007-2011), tidigare bl a chefredaktör för Aftonbladet 1982-87. (Intervju 20 maj 2011)

Jesper Strömbäck 2011. Professor i medier och kommunikationsvetenskap och Lubbe Nordström professor i journalistik, Mittuniversitetet, Sundsvall. (Intervju 9 maj 2011)

Anita Vahlberg 2011. Senior advisor på Svenska Journalistförbundet. (Epostväxling 26 maj 2011)

Lagar och allmänna publikationer

Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd. Årsberättelser 2010

Förordning med instruktion för Myndigheten för radio och tv. SFS 2010:1062

Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete. SOU 2004:75

Justitiekanslern. Årsredovisning 2010

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11: KU 22

Lag om ändring av sekretesslagen. SFS 2006:801

Lag om ändring av tryckfrihetsförordningen. SFS 2010:1042

Massmediekoncentration. SOU 1980:28

Olovlig fotografering. Ds 2011:1

Presstödsförordning. SFS 1990:524

Radio och tv i allmänhetens tjänst. Dir 2011:51

Radio- och tv-lag. SFS 2010:696

Regeringsform. SFS 1974:152

Tryckfrihetsförordning. SFS 1949:105

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Dir 2003:58

Yttrandefrihet för privatanställda. Ds 2001:9

Yttrandefriheten och konkurrensen. SOU 1999:30

Yttrandefrihetsgrundlag. SFS 1991:1469

Yttrandefrihetskommittén. Dir 2008:42

Tidningar

Dagens Nyheter (DN)

Fokus

Journalisten

Medievärlden

The New Republic

Svenska Dagbladet (SvD)

Böcker

Andersson, Staffan, 1999. Hederlighetens pris. En ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62), Stockholm: Finansdepartementet

Andersson, Staffan, Bergh, Andreas, Erlingsson, Gissur, Sjölin, Mats, red, 2010. Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Stockholm: Norstedts

Asp, Kent, 2011. Mediernas prestationer och betydelse, Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation

Bergling, Mikael, von Krogh, Torbjörn, Nejman, Fredrik. 2009. 40 år av övertramp. PO/PON 1969-2009: pressetikens framväxt, funktion och framtid, Stockholm: Juridisk reportagebyrå

Carlsson, Ulla, red, 2011. Mediebarometern 2010, Göteborg: Nordicom (www.nordicom.gu.se)

Carlsson, Ulla och Facht, Ulrika, red, 2010. Mediesverige 2010: statistik och analys, Göteborg: Nordicom

Danowsky, Peter mfl, 2007. En resonerande ordbok om tryck- och yttrandefrihet, Stockholm: Tidningsutgivarna

van Eijk, Dick, red, 2005. Investigative Journalism in Europe, Amsterdam: Vereniging van Onderzoeksjournalisten VVOJ (www.vvoj.nl)

Forsgren, Minna och Karlstein, Monika, 2009. Hot mot journalister i Norden, Stockholm: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation

Freedom House 2011. Freedom of the Press 2011, Washington: Freedom House (www.freedomhouse.org)

Hadenius, Stig, Weibull, Lennart, Wadbring, Ingela, 2008. Massmedier, 9 uppl: Press, radio och tv i den digitala tidsåldern, Stockholm: Ekerlids

Hirschfeldt, Johan och Olsson, Anders R, 2010. Tryckfriheten utmanad! Om tryckfrihetens rötter och tryckfrihetens framtid, Stockholm: Folkuniversitetet

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart, red, 2010. Förtroendebarometer 2010: Förtroende för samhällsinstitutioner, partier, massmedier och företag, Göteborg: Medieakademin (www.medieakademien.se)

Hot och våld 2011. Enkät bland medlemmarna i Tidningsutgivarna, Stockholm: Tidningsutgivarna

von Krogh, Torbjörn, 2008. Mediernas ansvarighet: om media accountability på svenska, Stockholm: SIMO

Mildner, Anders 2010. Den stora upplösningen: Vem är journalist när journalismen vittrar bort? Och varför?, i von Krogh, Torbjörn, red, Vad väntar runt hörnet? En annorlunda årsrapport 2010/2011 om journalistik, medier och medieforskning, Stockholm: SIMO

Månson, Hans, 2010. Spelet bakom rubrikerna: om journalister, journalistik och det personliga ansvaret, Stockholm: Juridisk reportagebyrå

Nord, Lars och Nygren, Gunnar 2002. Medieskugga, Stockholm: Atlas

Olsson, Anders R, 2008. Att stänga det öppna samhället: om ett

missbrukat begrepp: personlig integritet, Enhörna: Tusculum

Olsson, Anders R, 2009. Yttrandefrihet och tryckfrihet: handbok för journalister, 6 uppl, Lund: Studentlitteratur

Oscarsson, Henrik, 2010. Mutor och korruption, i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart, red, Nordiskt ljus, Göteborg: SOM-institutet

Peterson, Olof mfl, 2005. Demokratirådets rapport 2005: Mediernas integritet, Stockholm: SNS

Peterson, Olof mfl, 2007. Demokratirådets rapport 2007: Medierna och yttrandefriheten, Stockholm: SNS

Petersson, Olof mfl, 2008. Demokratirådets rapport 2008: Medierna – folkets röst?, Stockholm: SNS

Rekommendationer angående reklamidentifiering, 1998. Stockholm: Tidningsutgivarna (www.tu.se/juridik & etik)

Reporters without borders 2010. Press Freedom Index 2010, Paris: Reporters without borders (www.rsf.org)

Resare, Nils, 2010. Mutor, makt och bistånd: Jas och Sydafrikaaffären, Stockholm: Natur och Kultur

Ruth, Arne, 2010. Amoraliska nyheter förklarar inte världen, i von Krogh, Torbjörn, red, Vad väntar runt hörnet? En annorlunda årsrapport 2010/11 om journalistik, medier och medieforskning, Stockholm: SIMO

Spelregler för press, radio och tv 2010. 17 uppl, Stockholm: Pressens samarbetsnämnd (www.po.se)

Sundin, Staffan, 2009. Den svenska mediemarknaden, Göteborg: Nordicom

Svensk dagspress 2011, 2011. Stockholm: Tidningsutgivarna (www.tu.se)

Westander, Henrik, 1990. Hemligstämplat: en historia om mutor och regeringars fall, Stockholm: Fischer

CIVILA SAMHÄLLET

15. CIVILA SAMHÄLLET

Martin Nilsson

SAMMANFATTNING

Det svenska civila samhället fungerar generellt bra i dess olika roller för att stärka demokratin. Grundlagens fri- och rättigheter ger det civila samhället förutsättningar att kunna verkar fritt och självständigt. I praktiken kan också det civila samhället utöva sin roll i samhället, eftersom det finns adekvata ekonomiska resurser med varierande finansieringskällor samt en kombination av engagemang och relativt ändamålsenlig professionaliseringsgrad. En stor andel av befolkningen är engagerade inom en eller flera organisationer. Det civila samhället har också ett demokratiskt internt och transparant arbetssätt med lång historisk tradition. Detta innebär att det finns självreglerande mekanismer inom det civila samhället om såväl arbetssätt som om oegentligheter förekommer. Däremot när det gäller det civila samhällets konkreta roll för att bekämpa korruption, och arbetet med att stärka antikorruptionsåtgärder i samhället, har det civila samhället ingen särskild aktiv roll, mer än någon annan del av samhället eller myndigheter i övrigt. Här finns det möjligen mera att göra för att stärka det civila samhällets roll i bekämpningen av mutor och korruption.

Tabellen nedan redovisar poängbedömningen på de olika indikatorerna och sammanfattar utvärderingen av det civila samhällets kapacitet, interna styrning (governance) och roll i det svenska integritetssystemet. Den återstående delen av kapitlet ägnas åt den kvalitativa redovisningen.

Civila samhället Totalpoäng: 92/ 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100/ 100	Resurser	100	100
	Oberoende	100	100
Styrning 100/ 100	Öppenhet	-*	100
	Ansvarsutkrävande	-*	100
	Integritets-mekanismer	-*	100
Roll 75/ 100	Utkräva ansvar från politik och förvalt-ning	75	
	Reformer mot kor-ruption	75	

*Ingår ej i utvärderingen av civila samhället

STRUKTUR OCH ORGANISATION: DET CIVILA SAMHÄLLET I SVERIGE

I Sverige brukar vanligtvis benämningen folkrörelser användas när man talar om föreningsliv, särskilt i historisk tid. Hela det civila samhället är dock inte traditionella folkrörelser. Utifrån begreppet civila samhället, eller den tredje sektorn, ingår däremot följande organisationer: ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar och samfälligheter. I Sverige finns det cirka 200 000 organisationer inom det civila samhället, varav ideella organisationer och mera specifikt idrottsrörelsen är den största gruppen. Således är det civila samhället väldigt heterogent och det finns därför organisationer som har en mera tydlig roll i politiska- eller andra samhällsfrågor, men också organisationer som uteslutande exempelvis har en idrottslig- eller social verksamhet. I huvudsak baseras resonemanget i denna rapport på organisationer som har en tydlig koppling till politiken eller andra samhällsfrågor. Det finns det ingen lag om det civila samhället som reglerar dess uppkomst eller funktioner, utan det finns ett antal speciallagar för olika typer av verksamheter samt lagar som i övrigt gäller för alla medborgare, inklusive det civila samhället. Idag finansieras det svenska civila samhället av cirka 29 procent offentliga medel, i övrigt privata medel. Av det civila samhällets alla organisationer är det endast en mindre del som mera konkret arbetar med mera samhällsrelaterade frågor och som då särskilt direkt också berör frågor om korruption, antikorruptionspolicy eller andra demokratifrågor.

UTVÄRDERING

RESURSER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning främjar gällande lagstiftning det civila samhället?

Poäng: 100

Den svenska grundlagen anger mycket tydligt medborgarnas rättigheter att organisera sig i olika sammanslutningar samt övriga nödvändiga fri- och rättigheter som behövs för ett fritt samhälle. Alla medborgare samt organisationer kan också utan några restriktioner kritisera regeringen eller andra myndigheter, utan att riskera att bli ställda inför domstol, eller på annat sätt bli bestraffade. Således finns det ett fritt civilt samhälle som kan verka självständigt för att påverka samhällsutvecklingen. Detta uttrycks redan i regeringsformens inledning ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.” (SFS 1974: 152, 1 kap, 1§). I det andra kapitlet återfinns de grundläggande fri- och rättigheter som gäller för alla medborgare och det civila samhället. Där framkommer det exempelvis att föreningsfrihet innebär rättighet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften och att ”Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende” (SFS 1974: 152, 2 kap, 2§). I regeringsformen framgår det också att inte någon får tvingas att delta i en organisation, demonstration eller andra opinionsbildande yttringar. Konkret innebär detta att det civila samhällets organisationer är fria och självständiga, vilket ger förutsättningar för att aktivt diskutera och kritisera den offentliga politiken eller andra relevanta samhällsfrågor.

Den vanligaste formen inom det civila samhället är ideella föreningar. Det finns inte någon lag som reglerar dess uppkomst, verksamhet eller nedläggning. Däremot finns det en del speciella lagar som delar av det civila samhället särskilt berörs av, exempelvis föreningslagen, bolagslagen, stiftelselagen etcetera. Även om organisationer inte alltid behöver vara formellt registrerade kan de ändå betraktas som en juridisk person (Reg. 2009/10:55, 8–9). Detta om det finns ett antal medlemmar som verkar för ett gemensamt mål, representation existerar samt om en formell eller informell stadga finns. Enligt lagen ska ett organisationsnummer upprättas om föreningen själv begär detta eller om en statlig myndighet begär detta. Associationsformer inom det civila samhället som trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar eller samfällighetsföreningar registreras alltid hos berörda myndigheter som exempelvis länsstyrelsen, bolagsverket och lantmäteriet. Formerna kring registreringen följer svensk

förvaltningslag och ett beslut kan därmed överklagas enligt den svenska förvaltningslagens traditioner och praxis. I övrigt är det den ideella föreningens egen stadga och regelverk som reglerar dess verksamhet, så länge den är inom den svenska lagens ramar och praxis.

I huvudsak finns det tre olika typer av skattelättnader som gynnar det svenska civila samhället. Det civila samhällets aktörer är egentligen i princip lika skatteskyldiga som alla andra i Sverige, exempelvis gällande inkomstskatt. Samtidigt har ideella föreningar och trossamfund undantagits från beskattning om ett antal villkor uppnås, exempelvis om i princip all verksamhet har ett allmänt syfte och att ingen förvägras medlemskap. Även när det gäller moms har undantag beviljats i samma utsträckning, särskilt inom idrottsrörelsen. Emellertid har EU-kommissionen haft synpunkter på detta och hävdar att momsbefrielsen strider mot Europarättens krav på att all yrkesmässig verksamhet ska beskattas likvärdigt. EU-kommissionen har nu också avslagit den svenska regeringens begäran att ideella föreningar med omsättning under en miljon per år ska undantas från exempelvis moms. Hela det civila samhället kommer att drabbas hårt av detta, exempelvis idrottsrörelsen men även organisationer som frälsningsarmén etcetera (DN – EU-beslut slår mot ideella föreningar, 2011-03-31). I en ny utredning (SOU 2009:59 – Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet) gavs också förslag på hur det i framtiden bör ges möjlighet till skattereduktion för gåvor, dvs. den som ger gåvor ska kunna medges viss skattereduktion, som dock varierar i omfattning mellan juridiska och fysiska personer. Även om det finns både nackdelar och fördelar med förslaget är tanken att skattelättnaderna ska öka det privata finansiella stödet och engagemanget till det civila samhället (se också Sektor 3 2011 – En svensk modell för avdragsrätt på gåvor; Linderyd 2008, 46).

Sammanfattningsvis ger den svenska grundlagen och andra lagar och praxis inom rättsväsendet goda förutsättningar för ett fritt och aktivt civilt samhälle. Emellertid pekar det mesta på att Sverige kommer att få ändra sina förmånliga skatteregler för det civila samhällets organisationer så att dessa överensstämmer med Europarätten.

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning har det civila samhällets finansiella och personella resurser för att kunna verka effektivt?

Poäng: 100

Generellt har det civila samhället adekvata ekonomiska budgetresurser,

cirka minst 125 miljarder kronor, årligen. Ungefär 29 procent av intäkterna kommer från offentlig sektor (staten och kommuner), 60 procent från medlemsavgifter, försäljning, spel och lotterier etcetera och elva procent från gåvor och sponsring (Folkrörelseutredningen, 2007). Staten och kommunerna har en rad olika ekonomiska stödåtgärder till det civila samhället. För 2009 omfattade det statliga stödet cirka tio miljarder, varav 80 procent gick till folkbildning, idrott och bistånd till utlandet (Reg. 2009/10:55, 132). Till detta tillkommer omfattande stöd från kommuner och landsting (Statskontoret 2009). Generellt fördelas de offentliga medlen på olika bidragsformer som organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag, uppdragersättning samt anläggningsbidrag. Av de offentliga medlen är det värt att notera att cirka 57 procent inte har något författnings- eller lagstöd, men likväl finns dessa medel ändå. I Statskontorets rapport (2009) uppmanades därför regeringen att se till att finansieringen utgår från riksdagsbeslut eller genom lagstiftning. Den största delen av finansieringen kommer samtidigt från medlemmarna själva, främst genom medlemsavgifter och genom insamlingar. Det beräknas att insamlingar ger det civila samhället cirka tio miljarder årligen, medan olika typer av spelverksamhet ger cirka två miljarder (SOU 2007:66, 145-152 - Rörelser i tiden; Reg. 2009/10:55, 167). Större privata donationer är däremot inte särskilt vanliga i Sverige och därför avser regeringen att förslå vissa skattelättnader, så kallad avdragsrätt för gåvor.

Sverige har i ett jämförande perspektiv en stark föreningstradition (Swedberg, von Essen och Jegermalm 2010, 9). År 2008 var cirka 86 procent av den vuxna svenska befolkningen medlem i någon förening, enligt Statistiska centralbyråns beräkningar (SCB, Undersökningarna levnadsförhållanden). De flesta (4.2 miljoner) var medlem i en fackförening. Om fackföreningar räknas bort var cirka 73.5 procent medlem i någon annan förening. 2008 hade Sverige nästan 200 000 organisationer och 32 miljoner medlemskap totalt (Linderyd 2008, 17). Av den totala befolkningen deltar 43 procent av männen och knappt 38 procent av kvinnorna aktivt i en förening. Idealtypen av en aktiv medborgare är en aktiv man eller kvinna i karriären, välutbildad, född i Sverige, kommer från en tradition av familj med föreningserfarenhet, har många informella nätverk samt gör många informella insatser i samhället (Swedberg, von Essen och Jegermalm 2010).

Även om engagemanget är högt i Sverige och de aktiva medborgarna är professionella utförs endast cirka 25 procent det civila samhället insatser som avlönat arbete (Linderyd 2008, 15). Det oavlönade ideella arbetet beräknades 2009 omfatta cirka 400 000 personers årsarbetstid (Reg. 2009/10:55, 41). När det gäller välfärdssektorn är dock den offentliga finansieringsgraden högre, cirka

70-80 procent (Linderyd 2008, 17). Däremot finns den en tydlig trend mot professionalisering av det civila samhället, med allt från strategiarbete till insamlingsmetoder av exempelvis ekonomiska medel. Därför anställer alltfler organisationer avlönad personal. Av alla ideellt arbetade under 2009 var det endast 43 procent som inte fick någon introduktion eller ledning eller utvärdering av arbetsinsatsen, medan mer än häften av arbetet i varierande grad innebär krav från organisationen, eller med andra ord, professionalisering av verksamheten. Professionaliseringsgraden förefaller var som störst inom offentlig verksamhet, föräldraföreningar, kyrkan, fackföreningar och bland frivilligorganisationer (Svedberg, von Essen och Jegermalm 2010, 24-25). Trenden är också att verksamheten i större utsträckning kontrolleras av målstyrning, utvärdering, uppföljning och andra arbetssätt från näringslivet och offentlig verksamhet. Detta innebär att anställd personal tar större ansvar för verksamheten samtidigt som öppenheten och medlemmarnas traditionella inflytande minskar. I takt med professionaliseringen innebär detta också att attraktiviteten för att arbeta inom det civila samhällets organisationer avsevärt öka.

Sammanfattningsvis har det civila samhällets organisationer adekvata ekonomiska resurser från olika privata och offentliga källor för att kunna verkar fritt och oberoende. De flesta organisationer har också en stabil grupp medlemmar. Dessutom finns det tecken på att professionaliseringsgraden har ökat under de senaste åren, särskilt inom större organisationer. Därför har också det civila samhället i Sverige goda förutsättningar att verkar självständigt i praktiken.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns lagreglerat skydd mot oönskad inblandning från myndigheter?

Poäng: 100

Det civila samhället anses i Sverige vara vitalt för demokratin och har därför ett formellt skydd i grundlagen (se Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca och Reichel 2007). I regeringsformen (SFS 1974:152, 2 kap, 1§) garanteras föreningsfriheten. Den innebär att medborgarna har rättigheter som att bilda och att verka inom organisationer som kan ha såväl allmänna som enskilda syften, så kallad positiv föreningsfrihet. Varje medborgare har också skydd mot att med tvång tvingas tillhöra någon politisk, religiös eller annan sammanslutning, så kallad negativ föreningsfrihet. Den positiva friheten kan dock inskränkas om verksamheten betraktas som militär eller om den innebär förföljelse av folkgrupp med viss hudfärg, etnisk grupp etcetera (SFS

1974:152, 2 kap, 20-25§). Alla föreningar och dess individer har också yttrandefrihet dvs. frihet att i tal och skrift uttrycka sig om vad man vill, vilket är en garant för att det civila samhället ska kunna verka fritt.

Likaså innebär såväl mötesfriheten som demonstrationsfriheten att det civila samhället kan verka utan inskränkningar. Regeringen eller statsmakterna har alltså inte rätt att ingripa, delta eller observera mot det civila samhället. Undantaget är endast om sammanslutningen betraktas som militär eller om förföljelse av folkgrupp antas förekomma. Således är inskränkningen av den negativa friheten rätt begränsad. Det civila samhällets verksamhet är som tidigare påpekats inte heller specifikt reglerad i grundlag eller andra lagar, utan i allmänhet gäller den svenska lagen och dess praxis även för det civila samhället. Det finns därför inga lagar som reglerar exempelvis vem som ska sitta i en styrelse, eller att staten ska vara representerad i det civila samhällets organisationer. Däremot kan ingen nekas medlemskap i en organisation som finansieras med offentliga medel och som har en allmänsyftande verksamhet. Givetvis måste övriga medlemskapsvillkor vara uppfyllda.

Samtidigt är rättskyddet i Sverige för exempelvis så kallade whistleblowers till viss del begränsat och därför har det varit uppe för diskussion, i bland annat konstitutionsutskottet (Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11: KU23, 53). Där framgår det att personer som i Sverige lämnar uppgifter om korruption och andra oegentligheter till medier för publicering har ett rättsligt skydd genom grundlagens tryck- och yttrandelagar, exempelvis genom meddelarfriheten då en källa inte får eftersökas etcetera. Således gäller den så kallade meddelarfriheten för alla medborgare som lämnar uppgifter till media, vilket innebär att det civila samhället kan lämna känslig information till medier, utan att källan får spåras upp. Samtidigt är inte lagskyddet lika starkt om en uppgift lämnas direkt till en myndighet, exempelvis gällande mutor eller korruption. Därför har konstitutionsutskottet föreslagit Riksdagen att se över lagstiftningen för att stärka skyddet för whistleblowers. Således gäller den s.k. meddelarfriheten för alla medborgare, vilket innebär att det civila samhället kan lämna känslig information till medier, utan att källan får spåras upp. Däremot är det inte lika självklart om vad som händer om privata personer eller det civila samhällets organisationer direkt överlämnar information till myndigheter om exempelvis korruption. I vilken utsträckning ett skydd ges då är inte lika uppenbart.

Sammanfattningsvis har det svenska civila samhället ett utvecklat rättsligt skydd som garanterar att myndigheterna inte kan intervenera i dess verksamhet.

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning kan organisationerna i det civila samhället utöva sin verksamhet utan otillbörlig inblandning från myndigheter?

Poäng: 100

Generellt kan det svenska civila samhället verka fritt utan att offentliga organisationer eller personer försöker påverkar dess verksamhet. Tvärtom så lanserades det under 2000-talet en officiell politik, "Demokrati för det nya seklet" (Reg. 2001/02:80) som innebar att regeringen och riksdagen ansåg att det civila samhället i höge grad skulle integreras i den politiska processen. Det framhölls att det civila samhället har en viktig roll i att stärka demokratin, bland annat genom att det kan vara en mobiliserande kraft och en motvikt mot offentlig maktutövning samt ge större makt åt underrepresenterade grupper i samhället. Till skillnad från exempelvis USA fungerar i hög utsträckning det svenska civila samhället som självförverkligande ideellt arbete inom opinionsbildning, kultur och fritid, medan det i USA mera består av tjänster och serviceleverande ideellt arbete. Senast 2009 lanserade regeringen "En politik för det civila samhället" (Reg. 2009/10:55). I princip kan det civila samhället verka fritt i Sverige eftersom det finns ett rättsligt skydd och dessutom kommer endast 29 procent av resurserna från offentliga medel. Det finns ingen påverkan avseende innehållet eller vad det civila samhällets verksamhet ska bestå av.

Däremot förkommer det under 2000-talet från politiska håll vissa initiativ att ställa andra typer av krav som exempelvis jämställdhet och integrationskrav av personer med utländsk härkomst, men detta realiserade aldrig, men kan ses som ett uttryck för en viss politisering (SOU 2007:66 - Rörelser i tiden). Det finns också vissa styrande mekanismer. För organisationer som måste registreras finns det vissa krav på verksamheten, exempelvis vägföreningar etcetera. Det finns också vissa förutsättningar för att olika typer av offentliga medel ska kunna betalas ut. Peter Örn, tidigare generalsekreterare för svenska Röda korset, har beskrivet det som att han kunde träffa företrädare för det civila samhället som ett år säger att det är jämställdhet som gäller och ett annat år barn eller Europaperspektiv etcetera (Linderyd 2008, 40-). Denna kritiska ståndpunkt ska samtidigt inte överdrivas, utan ofta handlar det om särskilda medel eller prioriteringar, som kan variera från år till år. Generellt finns det begränsade kunskaper om hur exempelvis New Public Management påverkar det civila samhället i Sverige, men klart är att en viss indirekt styrning troligen sker. I den mån en anpassning förekommer från det civila samhällets sida är detta samtidigt inte något tvång från de offentliga

myndigheternas sida. Däremot kan tolkas som att möjligheten att få en del bidrag ökar om rätt strategiska beslut tas, exempelvis gällande inriktningen på verksamheten. Därför finns det en viss risk att det civila samhället i längden kan bli ett stödhjul i vissa politiska hänseende snarare än en självständig aktör i det svenska samhället.

Eftersom det civila samhällets aktörer oftast inbjuds som remissinstanser eller samråd i den politiska processen finns det också en teoretisk risk att vissa gynnas framför andra, dvs. större framför mindre organisationer (Folkbildningsrådet 2011 - Politiken för det civila samhället – ur det civila samhällets perspektiv). Samtidigt är syftet med remissförfarandet att stärka demokratin och fler än färre ska få möjlighet att påverka och delta i den politiska processen, utanför de etablerade politiska partierna och de offentliga politiska organen. Mindre organisationer har inte heller alltid tid eller resurser att kunna delta i samma utsträckning som större organisationer. Således kan det finnas en paradox mellan ett helt självständigt civilt samhälle, samtidigt som styrningen och ökad målstyrning från staten exempelvis genom bidragssystemen eller remissystemet kan åstadkomma lägre grad av självständighet (se också Staffan Johansson, Ideella mål med offentliga medel, 2005).

Samtidigt, trots detta, förekommer det i princip aldrig att det civila samhällets organisationer eller representanter utsätts för manipulation, påtryckningar eller trakasserier från statens representanter för att dess mål ska uppnås. Det svenska civila samhället har därför inte bara en självständig juridisk roll, utan kan dessutom också verka fritt även i praktiken och företräda medborgarnas intressen.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning råder insyn i det civila samhällets organisationer?

Poäng: 100

Öppenheten och transparensen I det svenska civila samhället är generellt mycket bra. Även om det inte finns några direkta lagar som styr verksamheten och dess öppenhet finns det självreglerande mekanismer. Det finns det en lång föreningstradition präglad av mötesteknik, demokrati och öppenhet, vilket innebär att det finns stor transparens i verksamheten, som såväl medlemmar som offentliga myndigheter kan ta del av. Detta gäller såväl verksamhetens innehåll som organisation och ledning av organisationen (se SOU 2007:66 - Rörelser i tiden, se också exempelvis Rädda barnen 2011b, Röda korsets 2011a, eller Naturskyddsföreningens 2011 hemsidor).

Varje organisation som tillhör det civila samhället har i princip såväl en grundläggande stadga samt en styrelse med en ordförande som fattar beslut löpande under året. En styrelse utses i regel genom en valberedning av dessa medlemmar inför varje eller vartannat verksamhetsår. Inför varje år skrivs en verksamhetsplan och efter varje år en verksamhetsberättelse som dels innehåller en innehållslig del, dels en ekonomisk redogörelse. Under varje år hålls det ett eller flera medlemsmöten samt regelbundna styrelsemöten, som alltid har dagordning och där det skrivs protokoll som justeras. När det gäller de organisationer som får offentliga medel redovisas också verksamheten till de offentliga myndigheterna och trenden går mot ökad kontroll av vad som har betalats ut från offentliga medel (Reg. 2009/10:55, 132-). Allt detta sker öppet inför medlemmarna och ofta också för hela offentligheten. Under de senaste åren upprättar också merparten av alla organisationer egna hemsidor, vilket gör det lättare för omvärlden att få en bild av verksamheten. I såväl styrelsemötena som i de allmänna medlemsmötenas protokoll framgår huvuddragen av verksamheten samt redovisning av fattade beslut. Verksamhetsberättelsen är en annan naturlig dokumenterad källa som ger en bild av verksamheten. Eftersom verksamhetsberättelsen granskas av interna revisorer och ibland av externa finns en viss egenkontroll av verksamheten, såväl innehållsligt som ekonomiskt. I förlängningen kan detta innebära att en förenings styrelse kan nekas att beviljas ansvarsfrihet om medlemmarna anser detta.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det civila samhället generellt har information om verksamheten tillgänglig för såväl medlemmar som allmänheten.

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är organisationerna i det civila samhället ansvariga inför sina medlemmar?

Poäng: 100

De civila organisationernas styrelser är i hög grad ansvariga inför deras medlemmar (SOU 2007:66 – Rörelser i tiden, se också exempelvis Rädda barnen 2011b, Röda korsets 2011a, eller Naturskyddsföreningens 2011). Varje organisation har en styrelse och en ordförande som utses i val, av dess medlemmar med fasta mandatperioder. De flesta mindre organisationer har inga externa styrelsemedlemmar, medan större nationella organisationer i princip alltid har det. Styrelsen i sin tur utser ibland också en ordförande. Medlemmarna beviljar styrelsen ansvarsfrihet efter varje verksamhetsår. Detta innebär att en ordförande eller en styrelse som missköter sig sannolikt får lämna

uppdragen när mandatperioden är över. Detta gäller såväl mindre som större organisationer.

Större nationella organisationer har ofta en större professionalitetsgrad och heltidsanställd ordförande eller motsvarande samt en styrelse som i princip får styrelsearvode samt där det dessutom ofta sitter med så kallade externa ledamöter (Swedberg, von Essen och Jegermalm 2010, 24-30). I kontrast till detta sker arbetet inom mindre organisationer i högre utsträckning som ideellt arbete. Detta mönster tycks även gälla för andra organisationer i samhället, exempelvis politiska partier.

Generellt kan det konstateras att såväl medlemmar som styrelsen har en aktiv roll i föreningarna och befogenheter att verkställa beslut i den utsträckning som krävs.

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning säkerställs det civila samhällets integritet?

Poäng: 100

Av de studier som har gjorts finns det inget som pekar på att det civila samhället som sektor vare sig är mer eller mindre moralisk eller på annat sätt avviker från etiskt förhållningsätt än övriga sektorer i samhället (Linderyd, 2008: 51). Det finns ingen lag eller annan överenskommelser som reglerar detta. Däremot finns det inom näringslivet och privata aktörer inom vård- och omsorg ofta etiska vägledande principer som utgår från nyckelord som omtanke, tillförlitlighet, kompetens och samhällsansvar etcetera. Samtidigt eftersom uppdraget i huvudsak bedrivs som offentliga uppdrag måste denna sektor givetvis följa den svenska grundlagen, regeringsformen, och även socialtjänstlagens paragrafer som just uttrycker krav på demokrativärden, solidaritet och respekt mot medmänniskor etcetera. Dessa värden gäller för såväl offentlig som privat verksamhet. Inom vårdsektorn finns det alltså även inom det civila samhällets aktörer ett väl utarbetat förhållningssätt och självreglerande system. Inom kyrkan finns också en värdediskussion, som då vilar på olika samfunds etiska principer. Inom övriga verksamheter av det civila samhället är det inte lika självklart med etiska riktlinjer inom verksamheten. Däremot finns det flera fall där exempelvis företrädare för en organisation på nationell eller lokal nivå tvingas avgå efter att trycket från endera medlemmarna eller efter styrelsebeslut har blivit för stort. En del organisationer har också börjat införa så kallade whistleblowersystem med syfte att upptäcka eventuella oegentligheter internt inom organisationen (se

Röda korset 2011b). Detta är emellertid än så länge inget allmänt förekommande. Generellt finns det ett stort mått av självsanering inom det svenska civila samhället.

Däremot finns det inte i Sverige likt det finns i Storbritannien någon form av nationell ”Codes of Practise” (Linderyd 2008, 98). I Storbritannien är den tänkt att vara etiska riktlinjer för den civila sektorn i frågor som berör upphandling, beredning, minoritetsgrupper, oregistrerade lokala förningar och frivilligt arbete i allmänhet. Även på lokal nivå har det börjat utvecklas likande lokala riktlinjer i Storbritannien. Samtidigt visar forskningen att det inte är säkert att verksamheten blir bättre för detta, eftersom riktlinjer ibland tenderar att öka avståndet till verksamheten, i synnerhet om riktlinjerna författas utan praktikernas inflytande. Emellertid finns det sedan några år en dialog mellan regeringen, myndigheter och det civila samhället i stort (SOU 2007:66 - Rörelser i tiden, Reg. 2009/10:55) som bland annat anger tillvägagångssätt för självständighet och oberoende, kvalitet, öppenhet och insyn samt bland annat mångfald.

Sammanfattningsvis har det civila samhället i Sverige ännu inte utvecklat gemensamma riktlinjer för den civila sektorns verksamhet och uppförande, men under de senaste åren har steg tagits i denna riktning, exempelvis gällande whistleblowersystem. Däremot finns det en moral präglad av att följa interna regelverk och att sanktioner genomförs om dessa inte följs.

UTKRÄVA ANSVAR FRÅN POLITIK OCH FÖRVALTNING

I vilken utsträckning är det civila samhället aktivt och framgångsrikt i att utkräva ansvar av politik och förvaltning och de beslut och åtgärder de vidtar?

Poäng: 75

Det civila samhället och organisationsväsendet har fortfarande en betydande roll för samhällets utveckling och politiken (se Warnling-Nerep. Lagerqvist Veloz Roca och Reichel 2007, 13). Dels genom att vara en aktiv remissinstans vid utredningar etcetera som föregår alla större och omfattande politiska beslut i riksdagen, dels genom att i enskilda frågor agerar som blåslampa mot valda politiska församlingar. Vid 1974 års tillkomst av grundlagen hade Sverige proportionellt sett flest organisationer i västvärlden. Emellertid reglerades aldrig detta i den svenska grundlagen rent statsrättsligt, dvs. vilken roll det civila samhället har för samhällsutvecklingen och politiken är alltså inte reglerat i lag. Däremot öppnar grundlagens regeringsform (SFS 1974:

152) upp för det civila samhället som ”remissinstanser vid beredning av regeringsärenden”. Konkret innebär detta att det civila samhällets organisationer kan rådfrågas vid lagförslag eller remisser. Sammantaget innebär detta att det civila samhällets roll i praktiken är större än den som motsvaras av vad som står i grundlagen eller andra lagar. Såväl regeringen som riksdagen har ålagt så kallat beredningstvång. Det innebär att ett ärende alltid måste beredas allsidigt genom att information hämtas från lämpliga berörda instanser. Regeringen måste därför alltid inhämta synpunkter från berörda myndigheter, medan andra ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som krävs. Här kan alltså det civila samhället utöva en viss makt, ibland genom att man direkt inbjuds som remissinstans, alternativt att man ändå kan lämna in synpunkter på lag förslag. En trend är också att så kallade hearings hålls på ett aktuellt område, och då det civila samhället bjuds in.

Men även om det civila samhället inte alltid är en formell remissinstans finns det inga hinder att åsikter uttrycks och framförs till de valda politiska församlingarna. Det civila samhället, utanför den politiska sfären, för ofta fram synpunkter på frågor som exempelvis berör miljöfrågor och i en del mera specifika som exempelvis jaktfrågor. Även om dessa frågor också har en politisk dimension, där partierna och även regeringen driver en politik, bedrivs ett aktivt arbete inom det civila samhället. Exempelvis är Jägarförbundet särskilt aktiv i frågor som berör jaktlagen, viltvård och specifika företeelser som vargjakt (se Jägarförbundets hemsida 2011). Gällande vargjakt får nog förbundets arbete betraktas som framgångsrikt eftersom vargjakt numera äger rum under kontrollerade former i Sverige. Naturskyddsföreningen är en annan organisation som i vid bemärkelse bedriver ett aktivt arbete i miljöfrågor (Naturskyddsföreningen 2011). Dessa frågor är av den typen att såväl politiska partier och ytterst beslutande politiska församlingar särskilt tar intryck av det civila samhällets kunskaper och expertis på området.

Generellt inom det civila samhället liksom inom det offentliga Sverige har inte antikorruptionsåtgärder någon särskild prioritet, utan det ses som en naturlig del av verksamheten. Inom regeringen, offentliga myndigheter och större organisationer inom det civila samhället finns det numera ofta handlingsplaner eller andra interna tillvägagångssätt för att bekämpa korruption. Inom det civila samhället är det i första hand den ideella organisationen ”Institutet mot mutor” samt den ”svenska delen av Transparency International” som övergripande arbetar väldigt aktivt för att bekämpa korruption och mutor ute i samhället. Bland annat arbetar man aktivt med att sprida information om vad mutor innebär, arbetssätt för att bekämpa, exempel på policys samt hur detta kan hanteras inom företag och organisationer. Inom en del större

organisationer som exempelvis Röda korset och Rädda barnen finns det numera också ett förebyggande internt arbete mot korruption, exempelvis genom olika metoder såsom whistleblowing.

När det gäller såväl regeringen som det civila samhällets biståndspolitik samt civila samhällets övriga internationella relationer finns det en tydlig inbyggd komponent av antikorruptionsåtgärder och demokratiutveckling. Bland annat har en handbok tagits fram med riktlinjer för hur korruption ska bekämpas (se exempelvis SIDA 2008 – Bilaga 1: Antikorruptionsregel, Forum Syd 2008 – antikorruptionsåtgärder). Således bedrivs det inom det svenska civila samhället en mycket aktiv diskussion om hur korruption ska kunna bekämpas och demokratin utvecklas i så kallade utvecklingsländer.

Generellt sett är det civila samhället effektivt både i rollen att påverka politiken genom officiellt remisser eller indirekt genom att ställa ansvariga till svars i enskilda frågor. Det finns än så länge inget entydigt fokus på hur det civila samhället ska arbeta med korruptionsfrågor i Sverige, däremot är detta en central komponent i den svenska biståndspolitiken och när det svenska civila samhället bedriver biståndsprojekt eller andra projekt utomlands. Även om det finns upparbetade rutiner för att hantera och stävja korruption inom det civila samhället i Sverige kan detta utvecklas och bli än tydligare.

REFORMER MOT KORRUPTION

I vilken utsträckning är civila samhället aktivt i arbete och initiativ mot korruption?

Poäng: 75

Som tidigare påpekats är korruptionsåtgärder generellt en fråga som merparten av det civila samhället ser som en naturlig del av verksamheten och som därför inte har särskild prioritet i Sverige. I första hand är det den ideella organisationen ”Institutet mot mutor” samt den ”svenska avdelningen av Transparency International” som generellt arbetar aktivt för att bekämpa korruption och mutor i det svenska samhället. Transparency international Sverige har till uppgift att såväl sprida kunskaper om korruption som att verka för att transparensen ska öka i både privat och offentlig sektor (www.transparency-se.org). Regelbundna seminarier anordnas där korruption diskuteras, och ett samarbete finns med universitet, näringsliv och offentliga sektorn för att kunna bedriva ett aktivt och effektivt lobbyarbete för att kunna motverka korruption. I synnerhet har engagemanget gällt att stärka skyddet för whistleblowers, skapa en autonom ställning för kommunala revisorer

samt att riksenheten mot korruption ska få mera resurser till att kunna utreda korruptionsanklagelser i Sverige. Sedan 2007 utdelas också ”året visselpipa” till en person i Sverige som har jobbat särskilt aktivt med att motverka eller uppmärksamma frågor om korruption eller transparens.

Även om det civila samhällets organisationer har upparbetade interna rutiner och policies för korruption ägnar man sig inte särskilt mycket åt att driva dessa frågor i ett mera övergripande opinionsbildande syfte. Ett problem i sammanhanget kan vara det faktum att det inte ens inom den civila sfären finns så kallade whistleblowers, det vill säga regler som ger anställda möjlighet att slå larm om oegentligheter. Exempelvis var det under tidigt 2000-talet enbart några få procent av alla anmälningar till riksenheten mot korruption som kom från anmälare inom den egna organisationen. Detta kan vara en anledning att åtgärder mot korruption inte riktigt uppmärksammas. Samtidigt behöver inte detta betyda att anmälningar inte görs internt och hanteras internt inom en organisation. En annan anledning är att graden av korruption enligt alla mätningar i Sverige har varit relativt begränsad. Emellertid finns det sannolikt mera att göra inom det civila samhället för att aktivt bekämpa korruption. Ett förslag kan emellertid vara på väg som ger allmänheten inklusive det civila samhället ett starkt rättsligt skydd för att anmäla oegentligheter.

Sammanfattningsvis har generellt det civila samhället ingen särskild aktiv roll i att på samhällsnivå föra fram initiativ om antikorruption, men likt fallet är med offentliga myndigheter pågår ett internt arbete inom det civila samhället. I synnerhet är det organisationer som enbart håller på med korruptionsbekämpning som såväl diskutera som för fram policyförslag gällande korruption.

REFERENSER

Dagens Nyheter (2011) "EU-beslut slår mot ideella föreningar". http://www.dn.se/ekonomi/eu-beslut-slar-mot-ideella-foreningar (2011-03-31).

Folkbildningsrådet (2011) Politiken för det civila samhället – ur det civila samhällets perspektiv (2011-03-31, Dnr 62, 2011, 11). Stockholm: Folkbildningsrådet.

Forum Syd (2008) Anti-korruptions policy, Forum Syds styrelse 2008-02-15. https://www.forumsyd.org/upload/.../Forum_Syd_Anti-korruptionspolicy.pdf (hämtad 2011-03-23).

Generalsekreterare för organisation X, intervju utförd 2011-06-29.

Institutet för mutor (2011). http://www.institutetmotmutor.se/ (hämtad 2011-04-30).

Johansson, Staffan (2005) Ideella mål med offentliga medel – Förändrade förutsättningar för ideell välfärd. Stockholm: Sober Förlag.

Jägarförbundet (2011) Jägarförbundets hemsida. http://www.jagareforbundet.se/ (hämtad 2011-04-30).

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11: KU23 (2010). Offentlig förvaltning. Stockholm: Sveriges riksdag.

Linderyd, Andreas (2008) Frihet utan oberoende: civila samhället och relationen till stat och kommun. Stockholm: Sektor 3.

Naturskyddsföreningen (2011) "Så arbetar vi". http://www.naturskyddsforeningen.se/om-oss/sa-arbetar-vi/ (hämtad 2011-04-30).

Regeringens proposition (2001/02:80) Demokrati för det nya seklet. Stockholm: Justitiedepartementet.

Regeringens proposition (2009/10:55) En politik för det civila samhället. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Rädda barnen (2011a) Rädda barnens hemsida. http://www.rb.se (hämtad 2011-04-23).

Rädda barnen (2011b) "Om Rädda Barnen". http://www.rb.se/OMRADDABARNEN/Pages/default.aspx (hämtad 2011-04-23).

Röda Korset (2011a) "Om oss". http://www.redcross.se/om-oss/styrning/ (hämtad 2011-04-23)

Röda Korset (2011b) "Whistle-blowing". http://www.redcross.se/om-oss/styrning/whistle-blowing/ (hämtad 2011-05-03).

Sektor 3 (2011) En svensk modell för avdragsrätt på gåvor. Ett positionspapper. Stockholm.

SFS 1974:152 Regeringsformen. Svensk författningssamling. Stockholm.

SIDA (2008) Bilaga 1: Antikorruptionsregel. http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-arbetar-vi/Vart-arbete-mot-korruption/ (hämtad 2011-04-20).

SOU (2007:66) Rörelser i tiden, Slutbetänkande av Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden – Folkrörelseutredningen. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

SOU (2009:59) Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet – Gåvoincitamentsutredningen. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU (2010:38) Mutor – Betänkande om av Utredningen mot mutor. Stockholm: Regeringskansliet.

Statskontoret (2009:16) Bidrag till ideella organisationer på det sociala området. Statskontorets rapport till regeringen. Stockholm: Statskontoret.

Svedberg Lars, Magnus Jegermalm och Johan von Essen (2010) Svenskarnas engagemang är större än någonsin – insatser i och utanför föreningslivet. Rapport till Regeringskansliet.

Transperancy International Sverige (2011) www.transparency-se.org (hämtad 2011-04-30)

Warnling-Nerep, Wiweka, Annika Lagerqvist Veloz Roca och Jane Reichel (2007) Statsrättens grunder. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

NÄRINGSLIVET

16. NÄRINGSLIVET

Glenn Sjöstrand

SAMMANFATTNING

Förutsättningarna för företag att bedriva sin verksamhet på ett korrekt sätt i Sverige är goda oavsett privat eller offentlig regi. Sveriges ekonomi är öppen och möjliggör konkurrens med utrikes handel. De institutionella resurserna är omfattande och stödjer i all huvudsak företagens intressen och bidrar till minskad korruption, färre ekonomiska brott och ökad intern revision.

Det betyder dock inte att Sverige är fritt från korruption i näringslivet – långt ifrån. De senaste åren har ett otal mycket uppmärksammade fall både inom privat och offentlig näringsverksamhet uppdagats. Den svenska korruptionen förekommer i snart sagt alla branscher och på samtliga nivåer – från ägare till chefer och andra medarbetare. Korruption förekommer alltså trots att skyddet för äganderätter, både intellektuella och materiella, är gott.

Företagens autonomi är hög, även om enskilda företag ibland känner sig utelämnade gentemot myndigheters godtycke. Transparensen i näringslivet är dock genomgående god. Antalet företag som omfattas av etiska koder, antingen egna eller internationellt tillämpade, ökar för närvarande. Detta är delvis en effekt av de ökade krav som ställs på näringslivet, medias bevakning och förekomsten av skandaler. Det kvarstår utmaningar i att göra de etiska riktlinjerna legitima och slagkraftiga gentemot ägare, medarbetare och kunder.

Svagheter och utmaningar för näringslivet består i att för regeringen utveckla minskad byråkratisk överbyggnad i form av kontroll och regelverk. Antalet företag och egenanställda är förhållandevis lågt och det finns potential för en ökning. En typ av satsning för detta är regeringens satsningar på forskning och utveckling som är internationellt sett hög, men utfallet i termer av patent och nyetablering av företag kan förbättras. Sverige får kritik av Financial Standards Forum för att inte fullt ut leva upp till vissa internationella riktlinjer vad gäller redovisning. Utmaningar består också i att tillgodose whistleblowers ett utökat meddelande- och rättsskydd samt att de höga posi-

tiva attityderna bland svenskar att starta företag också motsvaras av att fler svenskar startar företag i praktiken.

Tabellen nedan redovisar poängbedömningen och sammanfattar utvärderingen av näringslivets kapacitet, styrning och roll i det svenska integritetssystemet. Den återstående delen av kapitlet ägnas åt den kvalitativa redovisningen för varje indikator.

Näringslivet Totalpoäng: 88/ 100			
	Indikator	**Lagstiftning**	**Tillämpning**
Kapacitet 100/ 100	Resurser	100	100
	Oberoende	100	100
Styrning 88/ 100	Öppenhet	100	100
	Ansvarsutkrävande	100	75
	Integritets-mekanismer	75	75
Roll 75/ 100	Näringslivets engagemang i anti-korruptionsbefräm-jande arbete	75	
	Näringslivets stöd för och engage-mang i det civila samhället	75	

STRUKTUR OCH ORGANISATION

I Sverige finns 914 043 företag och trenden är sedan 2003 att antalet företag växer (SCB: Företagsregister, 2010-11-25). Det betyder att 7,2 procent av befolkningen driver företag. Den övervägande majoriteten av de svenska företagen är små eller medelstora. Hela 74 procent av företagen är enmansföretag, utan anställda. 22,2 procent har 1–9 anställda och endast 0,1 procent, eller 935 företag, har fler än 250 anställda. Många av de större företagen är multinationella företag som anställer fler utanför Sverige än i landet. 57 procent av företagen drivs som enskild firma och 30 procent som aktiebolag. Av sammantaget 295 311 aktiebolag ägs 2 096 av kommuner, 155 av landsting och 1 032 av staten. Cirka 15 procent av företagen arbetar i den industriella sektorn, 60 procent inom servicesektorn (här ingår jord- och skogsbruk med cirka 22,5 procent) och de resterande 25 procent fördelade mellan handel, transport och energiutvinning med mera.

RESURSER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning erbjuder lagstiftningen en möjliggörande miljö för formeringen av och aktiviteter i enskilda företag?

Poäng: 100

Den svenska lagstiftningen syftar till att göra företagsetablering, bedrivande av verksamhet och avslut eller konkurser relativt enkelt. Ett flertal förordningar har de senaste åren formulerats för att bidra till kostnadseffektivitet och enkelhet för medborgare och företag att bedriva verksamhet (SFS 1915: 218, SFS 1995: 1554, SFS 1999: 1229, SFS 2005:551, SFS 2007: 1110, SFS 2007: 1110, SFS 2008: 1230).

Lagstiftningen är klar och tydlig för medborgare och verksamheter och underlättar näringsverksamhet. Men lagstiftningen och regelverken är omfattande – cirka 20 000 olika regler finns för företag – och dessa skapar kostnader för företag att informera sig om och efterleva.

Näringslivets regelnämnd, en förening bestående av cirka 15 näringslivs- och branschorganisationer, har genomfört en attitydundersökning bland ett urval företagare. Resultaten visar att de regler företagarna anser vara de största hindren för tillväxt (som också kan skapa korruption) i fallande ordning är: skatte- och momsreglerna, arbetsrätten, specifika branschregler, miljöregler, arbetsmiljöregler, plan- och byggregler samt riskkapitalregler. Rapporten visar också att attityderna skiljer sig markant mellan små och stora företag. (Näringslivets regelnämnd 2010, www.nnr.se).

Regeringen och EU strävar efter att förenkla regelverken: exempelvis i november 2010 slopade riksdagen kravet på revisionsplikt för mindre bolag. Det anses generellt bidra till minskat krångel och minskade utgifter och underlätta starten av nya företag. Men om detta kan sägas väldigt lite ännu, eftersom lagen är ny och inte hunnit utvärderas. EU kommissionen har försökt verka för att minska reglerna som reglerar företags verksamheter, men de övriga förändringar som genomförts har endast haft blygsamma effekter (Pierre, Jochem & Detlef 2011).

Den svenska innovationspolicyn och satsningarna på forskning och utveckling ger utmärkt stöd för företagande. Riksdagen satsar internationellt sett mycket på forskning och utveckling av innovationer. Men satsningar inom dessa områden leder sällan till nya företag, patent eller produkter – en situation, med sammansatta orsaker, som fått namnet ”den svenska paradoxen”.

Det är normalt tre–fem steg för att starta ett företag. Flera myndigheter ska kontaktas, men det kan enkelt skötas via en hemsida där registrering av företag och kontakter med Skatteverk och Bolagsverk sker. Det är med hjälp av tillgänglig information från myndigheterna relativt enkelt att starta (registrera) och lägga ned företag. Det finns hjälp att få från myndigheter som Almi, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Skatteverket, med flera[1]. Enligt myndigheterna ska det ta mellan två och sex veckor i handläggningstid från det att registreringen har skickats in till dess beslutet meddelas. En restriktion för att få starta företag av aktiebolagstyp är att det krävs en investering på 50 000 kronor och för publika aktiebolag som ger ut aktier, teckningsrätter, optioner eller liknande krävs ett kapital på 500 000 kronor. För övriga företagsformer finns inga särskilda krav på finansiering.

Lagstiftningen kring immaterialrätt och patenträtt, varumärkesskydd och designskydd bidrar till att skydda intellektuella äganderätter. Vid varumärkesskydd och val av till exempel namn på företaget finns viss reglering kontrollerat och skyddat via Patent- och registreringsverket (PRV) till vilka företagare vänder sig för att få skydd mot intrång (SFS 1967: 837, SFS 1960: 644, SFS 1970: 485).

RESURSER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning kan enskilda företag formeras och agera effektivt?

Poäng: 100

Företagares egna attityder till lagar och institutionella regelverk visar att de största hindren för framgångsrik verksamhet är internationellt sett restriktiva arbetsmarknadsregleringar och krångliga skatteregler, liten tillgång till finansiering och inadekvat tillgång till infrastruktur. Trots dessa synpunkter hamnar Sverige på andra plats av 139 länder i The Global Competitiveness Report (GCR), och först av de 27 EU-länderna vad gäller konkurrenskraft (baserat på ett index som omfattar 12 områden) (Schwab 2011).

Särskilt framstår en sofistikerad affärskultur, stark innovationsekonomi och en produktiv och konkurrenskraftig marknad som de viktigaste inslagen i företagares uppfattningar om möjligheter att agera effektivt. Global Entrepreneurship Monitor (GEM) har i sin årliga rapport för 2010 visat att jämfört med 58 andra länder (i gruppen innovationsdrivna länder) anser sig svenskarna i mycket hög utsträckning ha goda affärsmöjligheter och hamnar högst av alla (Kelley, Bosma & Amorós 2011). Drygt 66 procent av den vuxna befolkningen ser goda möjligheter att starta företag inom en snar framtid.

Däremot visar samma studie att svenskarna inte faktiskt startar företag i samma utsträckning.

I praktiken tar det i genomsnitt 15 dagar att starta ett företag, enligt GCR, efter att ha utfört i genomsnitt tre olika moment med att vända sig till myndigheter och få klartecken (Schwab 2011). Oavsett om expertis anlitas för att registrera en firma – till exempel revisorer, banker eller andra konsulter – blir kostnaden likvärdig och har av företagare uppskattats till 4–5 000 kronor. Detta är baserat på att en affärsplan redan finns och gäller endast själva tiden i förberedelser för att genomföra registreringen (Schwab 2011). Men enligt Världsbanken (2011) hamnar Sverige på en 14:e plats av 183 länder vad gäller enkelhet att driva företag. Vad gäller att starta företag hamnar Sverige på 39:e plats.

Under den senaste femårsperioden har det blivit enklare och billigare att starta företag. De administrativa kostnaderna för att följa lagstiftning och regelverk har minskat från 96,5 miljarder 2006 till 89,5 miljarder 2010, en minskning med sju procent enligt Tillväxtverket (2011). Svenska företagare menar att svensk lagstiftning också hamnar högt vad gäller Intellectual Property Protection, inklusive förfalskning av patent och liknande, liksom skyddet av privata äganderätter, enligt GCR.

Anti-monopol (anti-trust) policys verkar starkt för konkurrens i landet och lagarna utgör i hög grad ett skydd för att tvister ska kunna lösas enligt företagarna själva. Dessutom skyddar lagstiftningen i hög grad småsparare och minoritetsägare av aktier i företag. Överlag är effektiviteten i det juridiska systemet vad gäller möjligheterna för företag och andra juridiska personer att överklaga juridiska beslut och regler betraktat som det högsta i världen (Schwab 2011).

Denna bild bekräftas också i rapporten International Property Rights Index 2011 där Sverige, tillsammans med Finland, hamnar på plats 1 av 129 länder för tredje året i rad (Jackson 2011). Också i det så kallade Opacity Index (Kurtzman & Yago 2009) hamnar Sverige högt, på delad tredje plats, i måtten på riskfylld miljö att göra affärer i.

Sverige framstår som ett land där kvaliteten och effektiviteten på institutioner som hanterar korruption, det juridiska systemet, verkställigheten i ekonomisk politik, revisionsstandards, företagsstyrning och övrig reglering gör det attraktivt för investeringar och affärsverksamhet.

OBEROENDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns juridiska skydd för att förebygga obehörig extern inblandning i privata företags affärer?

Poäng: 100

Lagstiftningen ska skydda företag som egen juridisk person och ge dem oberoende att agera inom lagens råmärken. Dessutom ska lagstiftningen och de regelverk och rutiner som berör företagsverksamheter vara kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag att förstå och följa. Lagstiftningen ska i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att rutiner som följer av lagstiftningen utnyttjas för ekonomisk brottslighet (SFS 1997: 899, SFS 1990: 409, SFS 2007: 1110, SFS 2010: 1534, SFS 1973: 289 (1998: 377), Säkerhetspolisen Rapportserie 2005:3, Säkerhetspolisen Rapportserie 2007:2, SOU 2008:63). Myndigheter har dock rätt att informera sig om företags verksamheter och företag är skyldiga att lämna uppgifter till exempelvis Skattemyndigheter, Finansinspektion och Statistiska centralbyrån.

Anställda har också att följa regelverk som att de måste vara lojala med arbetsgivaren så länge anställningen gäller (förutom när konkurrensklausuler undertecknats och som gäller för arbetstagare som inte får påbörja en ny anställning inom en viss tid efter anställningen upphört). Lagen om skydd för företagshemligheter ska hindra anställda att medvetet sprida eller utnyttja hemlig information på ett sätt som skadar arbetsgivaren. Lagen kan gälla även efter anställning, men endast om det finns synnerliga skäl (Lind 2011).

Moderna angrepp via dataintrång eller hackningar och spridning av virus och liknande har gjort det allt svårare att som företag skydda sig mot angrepp. Samtidigt har lagstiftningen betraktats vara föråldrad och förslag har framförts för uppdatering. Kritiken har främst kommit från Svenskt Näringsliv som menar att företag inte har tillräckligt rättsligt skydd och att det saknas regler för bevissäkring, hantering av hemlig information för inhyrd personal och straffansvar för anställda som lämnar ut eller utnyttjar företagshemligheter. Därför har en statlig utredning genomförts om förstärkt företagsskydd och ytterligare en tillsatts att utreda förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Dir 2010: 35). Utredningarna har i skrivande stund inte föranlett någon lagändring. Med nuvarande lagstiftning kan obehöriga angrepp på företagshemligheter ge böter, fängelse och skadestånd som straff.

Trots att det finns utmaningar för att minska extern inblandning i enskilda företags verksamheter finns ett juridiskt ramverk som skyddar mot otillbörligt intrång och poängbedömningen blir den högsta.

OBEROENDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning är näringslivet i praktiken fria från obehörig extern inblandning i privata företags affärer?

Poäng: 100

Myndigheter har rätt att ingripa i enskilda företags verksamheter om misstanke om lagbrott föreligger. Men det är ovanligt att myndigheter eller myndighetspersoner utnyttjar sin makt för att tillskansa sig personliga fördelar. Enligt en av intervjuerna (Korsell 2011) finns få om några exempel på myndighetspersoner som tagit egna initiativ till missbruk av sin maktställning i relation till företag. Däremot finns exempel såsom körkortinspektörer, enskilda medarbetare på Svensk Bilprovning som sett mellan fingrarna och kommunala tjänstemän som har gett alkoholtillstånd väl frikostigt genom mottagande av mutor. På senare tid har uppdagade exempel väckt stor uppmärksamhet. Det senaste mer omfattande fallet av grovt mutbrott är vd:n i det kommunala egnahemsbolaget Poseidon i Göteborg som av tingsrätten dömdes till 6 månaders fängelse (SvD den 28 april 2011) och ytterligare två kommunalt anställda, en distriktschef och en ingenjör på Poseidon, är åtalade för grovt mutbrott i fallet (GP den 24 september 2011).

Det är ytterst ovanligt att företag stämmer eller anmäler myndigheter eller offentliga tjänstemän för otillåten påverkan eller korruption. Det finns möjligheter för företag som anser sig vara utsatta för otillåten myndighetsutövning eller olagligheter från myndigheters sida att polisanmäla eller JO-anmäla en tjänsteman eller myndighet (Korsell 2011). Och det förekommer fall där företag överklagar eller anmäler myndigheter för att begå felaktigheter eller där företagare känner sig rättslösa. Ett exempel är Skatteverket vars beslut oftare överklagas av företag än andra myndigheters beslut (Entreprenör Nr 3, 4 & 5, 2011).

Eftersom det i praktiken främst är företag som är misstänkta för brott som utsätts för myndigheters inblandning, att möjligheter för företagen att överklaga eller anmäla finns och få fall i praktiken finns där företag anmäler myndigheter för felaktigheter, ges högsta poäng.

ÖPPENHET (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns möjligheter att tillförsäkra transparens i näringslivets affärer?

Poäng: 100

Det finns ett flertal institutionella regelverk som möjliggör för medborgare, kunder och affärspartners att få information om företag. Information som är offentlig finns närmast full tillgänglighet till via offentlighetsprincipen, men privatägd information är konfidentiell och ägaren avgör vad som ska publiceras. Bankinspektioner utförs av Finansinspektionen (FI) och de flesta företag inom bank-, finans-, värdepappers-, försäkrings-, kreditmarknads-, fond-, försäkringsförmedlar- och kreditmarknadsbolag har kontakt med FI en eller flera gånger om året.

Sverige följer EU-lagstiftningen för revisionsplikt och anknytande regelverk (SFS 1999: 1078, SFS 1995: 1554). Bokföringsnämnden (BFN), ett statligt expertorgan, utvecklar regler för god redovisningssed utifrån bland annat lagstiftningen (SFS 2007: 783, bfn.se). Den svenska Föreningen för auktoriserade revisorer (Far) följer upp och lämnar information till International Federation of Accountants (IFAC) om kvaliteten på revisionsarbete och fungerar som remissinstans för Revisorsnämnden och andra statliga myndigheter (www.far.se). Far har som professionell organisation anammat International Auditing Standards och IFAC:s etiska koder för god revisionssed (ifac.org).

Som medlem i EU ska Sverige följa International Financial Reporting Standards (IFRS.org), regler för företag verksamma på reglerade marknader. Dessutom finns det internationella regelverket för offentlig sektor och dess revision (IPSAS.org). I alla företag ska revisioner utföras av externa auktoriserade revisorer förutom när företaget uppfyller minst två av nedanstående kriterier:

1. Har en nettoomsättning på mindre än SEK 3 miljoner.
2. Har en balansomslutning på mindre än SEK 1,5 miljoner.
3. Har färre än tre anställda.

Årsredovisningslagen innefattar regler för obligatoriskt innehåll i redovisning och revisioner. Lagen bygger på EU-kommissionens fjärde, sjunde och elfte direktiv. Företagsledningen ansvarar för att bokföring sker i enlighet med lag, skatter och avgifter betalas, intern kontroll vidmakthålls, att oegentligheter och fel förebyggs och upptäcks samt att årsredovisningar upprättas. Information som ledningen lämnar ska vara korrekt och fullständig för revisionsunderlag.

Inom den privata sektorn i Sverige är tredjepartsverifikation av redovisningar frivillig (König, 2011). Statliga bolag har dock att följa de riktlinjer

som infördes 2009 och baseras på Global Reporting Initiative (GRI, globalreporting.org), indikatorer för miljö och social hållbar utveckling (König 2011). Ändå har uppskattningsvis 80–90 procent av börsnoterade bolag i Sverige presenterat årsredovisningar som innehåller rapporter med socialt ansvar och miljö som utgångspunkt (König 2011).

Många företag använder expertkonsulter till att ta fram etiska program, riktlinjer och handlingsplaner samt kommunikation som komplement och stöd (König 2011). Detta sker eftersom det är en krävande och dyr process att ta fram underlag för rapportering av aspekter som socialt ansvar och miljö. Denna process drivs ofta av företagen själva, men också av deras intressenter som förväntar sig att bolag av viss storlek ska arbeta med frågor som rör Corporate Social Responsibility (CSR). Extern revision av hållbarhetsredovisningar är inte särskilt vanligt ännu – i hög utsträckning för att det upplevs som kostsamt – förutom för statliga bolag, för vilka det är ett krav (König 2011).

I betänkande om mutbrott (SOU 2010: 38) föreslås en särskild näringslivskod som syftar till ökad självreglering inom näringslivet. Kodgruppen har främst bestått av representanter för stora företag, branschorganisationer samt myndigheter och forskare, bland andra Institutet mot mutor, Brottsförebyggande rådet (Brå) och riksenheten mot korruption på Åklagarmyndigheten. I betänkandet finns förslag som syftar till att förtydliga gränserna för vad som är straffbart, tillåten och otillåten påverkan på myndighetsutövning och offentlig upphandling liksom om förskingring, trolöshet mot huvudman och mutbrott (SOU 2010: 38).

Koden ska enligt utredningen vara vägledande och om företag följer koden ska de inte riskera att agera straffbart. Enskilda individer kan dock fortfarande göra sig skyldiga till exempelvis mutbrott även om företaget har etiska koder som följer koden. Enskilda branschföreskrifter kan också vara strängare än koden – i de fall de är mildare är det koden som ska vara vägledande. Alla eventuella brott följer av Brottsbalken och koden kan således inte visa om en gärning är straffbar eller inte.

Genom att andra länder inför tydligare eller strängare lagstiftning om etiska riktlinjer (till exempel UK Bribery Act som började gälla den 1 juli 2011 och US Foreign Corrupt Pratices Act), tvingas framför allt större företag med internationell verksamhet anpassa sig (Korsell 2011, Ernst & Young 2011). I detta sammanhang kan också tillämpningen av OECD-konventionen mot bestickning av offentliga tjänstemän i internationella affärstransaktioner och

FN-konventionen mot korruption nämnas som pådrivande faktorer för införande av etiska riktlinjer. De internationella regelverken och konventionerna ställer allt högre krav på företagens förebyggande arbete mot korruption, till exempel finns riktlinjer som kräver att riskförebyggande åtgärder dokumenteras i UK Bribery Act – något som samtliga företag som gör affärer med brittiska företag måste anpassa sig till.

De nya reglerna som föreslås i näringslivskoden innebär bland annat att det blir straffbart att exempelvis vara vårdslös vid finansiering av mutor och det ställer allt högre krav på att företagen har effektiv styrning av sin verksamhet (Lindhe 2011).

I Sverige har dessutom tillkomsten av riksenheten mot korruption 2003 lett till att allt fler fall tas till domstol vilket ökar trycket på att företag utbildar sin personal och inför etiska riktlinjer (Lindhe 2011). Från hösten 2011 föreslås också Rikskriminalpolisen få en egen rikstäckande enhet för korruption (mutbrott och bestickning) som ska öka resurserna, samordningen av dem och öka effektiviteten.

Sverige anslöt sig 1996 till Internationella valutafondens (IMF) ”Special Data Dissemination Standard”. Det är en internationell standard för att samla in och jämföra data mellan medlemsländerna. I utvärderingen beskrivs att Sverige har en stöttande lagstiftning och institutionell miljö, adekvata resurser, och en medvetenhet om nödvändigheten av att samla in och jämföra data (Financial Standards Forum 2010).

På områden som transparens inom den monetära politiken, skattepolitiken, och offentlig tillgänglighet av information med mera får Sverige godkänt. Samtidigt får Sverige underkänt på ett flertal andra områden. Det gäller hur man anpassar sig efter International Financial Reporting Standards eller inte och det finns, enligt IMF, ett flertal områden som Sverige ännu inte har infört principer för revision och redovisning på. Det gäller mer specifikt ett 25-tal redovisningsprinciper (International Financing Reporting Standards) som Sverige ännu inte har anpassat sig till samt ett tiotal där det saknas information om huruvida vi följer dem eller ej. Rapporten beskriver också principer för redovisning, anti-pengatvättsprinciper (Anti-Money Laundering) och principer för reglering av finansiering av terrorism liksom principer om effektiv bankövervakning som Sverige har meddelat sin avsikt att införa, men som inte fullt ut är genomfört i februari 2010 (Financial Standards Forum 2010).

I Sverige finns två börser, NASDAQ OMX och NGM Equity, som har bindande regelverk, etiska riktlinjer och rekommendationer för de börslistade företagen i relation till att börsnoteras och att handla med aktier. Rekommendationerna innehåller bland annat villkoren för instrument för handel och ansvar för emittenter (UN Corporate Law Project). Till exempel kan företag som ansöker om att listas på börsen, nekas tillträde om ansökan anses vara otillbörlig eller om ansökan (eller företaget) kan skada förtroendet på börsmarknaden (UN Human Rights Council 2011).

Det finns dessutom en kod för bolagsstyrning som omfattar börslistade företag. Koden kallas för ”Svensk kod för bolagsstyrning” och är ett självregleringsinstrument utan tredjepartskontroller som förvaltas av Kollegiet för svensk bolagsstyrning tillsammans med Aktiemarknadsnämnden och Rådet för finansiell rapportering (Svensk kod för bolagsstyrning 2010, www.bolagsstyrning.se, se mer nedan).

Utöver dessa regler finns särskilda etiska riktlinjer kallade OMX GES Global Ethical Standard, med riktlinjer för etiska investeringar, OMX Nordic Sustainability Index, för ekologisk hållbarhet, ILO:s konventioner om arbetsrätt och OECD:s riktlinjer för multinationella företag (gesinvest.com, ilo.org, oecd.org). I Sverige finns cirka 300 000 aktiebolag varav cirka 400 är noterade på någon av börserna. För företag som inte är noterade på dessa båda börser finns inte några standards som reglerar handeln med aktier.

Det förekommer omfattande nationella och internationella regelverk som gör information om företag, särskilt deras bokslut och årsredovisningar, enkelt tillgängliga för medborgare. Därför får indikatorn en hög poäng.

ÖPPENHET (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning finns transparens i praktiken i näringslivet?

Poäng: 100

Överlag är det enkelt att få tag i information om företag, särskilt de större bolagens årsredovisningar och andra handlingar. Före mutskandalen i det statliga företaget Systembolaget var det relativt ovanligt med interna regelverk och etiska koder. Men sedan dess har etiska riktlinjer ökat, bland annat för att företag och statliga bolag behöver skydda sin egen verksamhet (Lindhe 2011).

Denna förändring har gällt etiska koder och riktlinjer för att hantera bland annat mutor, korruption och bestickning. Ibland har koderna inspirerats av Global Business Standards Codex, ett generellt regelsystem framtaget vid Harvard Business School som fått ett visst internationellt genomslag trots svårigheter att överföra regelverket från ett land till ett annat (Zelizer 2011). Andra som tagit fram etiska koder är International Chambers of Commerce (www.iccwbo.org).

Med koderna har också allt fler företag börjat rapportera sin ekologiska och sociala hållbarhet. Corporate Social Responsibilty (CSR) efterfrågas av ägare, medarbetare och kunder i allt högre utsträckning. Det finns företag som utvecklat strategier för att öka transparensen, men företag lägger olika betydelser i vad strategier är. De vill ofta skräddarsy de etiska koderna till sitt eget språk och sin egen verksamhet samt själva följa upp dem vilket gör koderna svåra att kontrollera för externa bedömare. Statsägda bolag är ålagda att presentera sina CSR-redovisningar på Internet (UN Human Rights Council 2011).

CSR-relaterade riktlinjer och strategier i företag för att hantera korruption kräver omfattande ambitioner för att integreras i affärsstrategierna. Ibland kan de även uppfattas gå emot varandras intressen. En utmaning är också att få en gemensam definition mellan företag och branscher om vad de ska innehålla och i vilken utsträckning de ska vara offentliga för allmänheten. De etiska riktlinjerna är alltså ofta, men inte alltid, offentliga. I allmänhet är företag som är konsumentnära mer offentliga än andra företag. Dessutom har de företag som drabbats av korruption eller andra oegentligheter, också vad gäller miljöproblematik och osund arbetsmiljö, tvingats ta fram handlingsplaner för att rätta till bekymren och upplever att de måste offentliggöra dem (König 2011).

Arbetet med att införa etiska koder tog ett steg tillbaka efter att några uppmärksammade åtal mot företag och chefer i näringslivet under 2000-talet ledde till frikännanden. Många företag tolkade det som att arbetet med etiska koder inte behövde prioriteras (Lindhe 2011). Men med införandet av lagändringarna som presenteras i förslaget om en ny näringslivskod (se ovan) beräknas arbetet få en skjuts framåt igen (Lindhe 2011).

Förslaget till ny näringslivskod gör det fortfarande möjligt för privata företag att bestämma hur offentliga de etiska riktlinjerna ska vara, trots att de i många fall bygger på befintliga regelverk som IMM, FN med flera tagit fram. Men den gör det också möjligt för företag som önskar formulera strängare

krav än vad lagstiftningen kan komma att föreskriva, exempel på sådana branscher är byggbranschen, läkemedelsindustrin, Systembolag med flera, men kraven är högre på offentligt ägda bolag (Lindhe 2011).

Överlag är tillgången på information om företag bra. Trots vissa brister för tillgången på små företags redovisningar och etiska riktlinjer, till exempel via hemsidor, får indikatorn en hög poäng.

ANSVARSUTKRÄVANDE (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns regler och lagar som styr kontrollen över näringslivet och företagsstyrningen av enskilda företag?

Poäng: 100

Generellt finns tydliga regelverk för hur styrning av företag ska gå till, vilka regler som styr styrelsearbetet, ägares ansvar och hur företag startas, upplöses och regler för konkurs. Olika lagar kan komma att ingripa i företagsstyrningen eller verksamheter i enskilda företag. De flesta bygger på att förebygga eller beivra företag som begår brott (SFS nr: 1997:899, SFS 2007:28, SFS 2002:873, SFS 2010:278, SFS: 2009:93, SFS 2000: 1101, SFS 2007: 1117, SFS 2008:579, SFS 2007:1091, SFS 2007:1092, SFS 1986:436, 2005:590, SFS 2008:962, SFS 2008:604, SFS 2010:645). Men det finns också en lång tradition med korporativism där företags intressen organiseras och uttrycks gentemot andra intresseorganisationer och riksdag och regering.

För att näringslivsorganisationer ska vara legitima i policyprocesserna måste de, liksom andra, ta ansvar för kvaliteten i egna förslag och för att stötta implementeringen av dem. Näringslivet har alltså ett starkt inflytande på de lagar och förordningar som skapas för att reglera marknader för företagsverksamheter (Pierre, Jochem & Jahn 2011).

Olika myndigheter har i uppgift att regionalt och nationellt samverka mot ekonomisk brottslighet för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet via informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer.

De två vanligaste ekonomiska brotten inom näringsverksamhet är skattebrott och bokföringsbrott, men även förskingring, insiderbrott, trolöshet mot huvudman och mutbrott är vanliga. De två vanligaste ekobrottskategorierna, skattebrott och bokföringsbrott, upptäcks och anmäls vanligtvis av Skatteverket

och av konkursförvaltare. Oredovisade intäkter och svartarbete är vanliga i branscher där man hanterar mycket kontanter, exempelvis restaurang-, taxi- och frisörbranschen. Även inom byggbranschen har ekonomisk brottslighet uppmärksammats, bland annat handel med svart arbetskraft (Brå 2008).

Det centrala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet är Ekorådet. Det ska följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i samhället, tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten, vara forum för överläggningar som rör övergripande informationsutbyte myndigheterna emellan och sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan flera myndigheter, ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten, och analysera och utvärdera insatserna.

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag, och är samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten ska också arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet. Dessutom ska myndigheten aktivt delta i verksamheten inom Europeiska unionen och samarbeta med utländska myndigheter som har behörighet att utöva tillsyn över finansiella marknader och finansiella företag.

Ett annat lagexempel är Marknadsmissbruksförordningen (2000: 1101) som bland annat innebär att företag ska anmäla innehav av finansiella instrument (aktier) som man har insyn i eller vilket antal eller värde olika slag av aktier som den anmälningsskyldige och den närstående äger i bolaget.

Finansinspektionen för i utredningssyfte register i ärenden som rör utredningar om brott mot lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument eller överträdelse som kan föranleda sanktionsavgift enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och den offentliga upphandlingen som syftar till en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Revisorer har sedan 1999 en anmälningsskyldighet att till åklagare anmäla brottsmisstankar som revisorn fattar i samband med revisionsuppdraget (Brå 2004).

ANSVARSUTKRÄVANDE (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning finns effektiv företagsstyrning i praktiken?

Poäng: 75

I Sverige förekommer korruption och olika typer av ekonomisk brottslighet i verksamheter med olika huvudmannaskap, branscher – även om det är vanligare i vissa branscher – och nivåer inom ledning, chefsskikt och övriga medarbetare. Några av de oegentligheter som upptäcks får stor massmedial uppmärksamhet, inte bara för att företagen har brutit mot lagar eller mot moraliska och etiska föreställningar om korrekt beteende, utan också på grund av brister i styrning och reglering av organisationerna.

Med införandet av ny lagstiftning 2005, 2006 och 2007 (2005: 377, 2006: 575 och 2007: 592) har myndigheternas kontrollmöjligheter ökat (Brå 2008). Men intervjuerna visar att kontrollmyndigheternas arbete med att i praktiken styra företagens arbete med antikorruptionsarbete, och företagens egen styrning av arbetet, är litet. Inga kontrollmyndigheter bedriver särskilda kampanjer för att minska korruptionen i företag. Däremot har exempelvis Polisen, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten underrättelseverksamhet och som tar emot anmälningar och tips från företag eller deras medarbetare.

Korruption är svårupptäckta brott: vem som är offer är otydligt och företag behöver inte nödvändigtvis få monetära vinster av att begå dem. Företag kan tillskansa sig andra fördelar genom korruption som gör att kostnaderna för dem istället minskar. Skattemyndigheter har alltså inte lätt att upptäcka oegentligheter. Därför är företagens egna interna styrning via internrevision, etiska riktlinjer med mera väldigt viktiga (Korsell 2011).

Enligt Ernst & Youngs studie har företagens kontroll och styrning blivit svagare med lågkonjunkturen under 2009 och 2010 och hela 20 procent av de svenska cheferna i undersökningen kan tänka sig att betala mutor för att vinna en affär eller behålla en kund (Ernst & Young 2011)[2].

Medvetenheten bland medarbetarna om intern och extern revision, etiska riktlinjer och anti-bedrägeriprogram minskar. Däremot har medvetenheten om kostnader och kostnadssänkande åtgärder ökat mellan åren 2009–2011. Samtidigt har efterfrågan bland medarbetarna ökat vad gäller övervakning och kontroll av företagen från myndigheter för att minska mutor och korruption, men att de övervakande myndigheterna behöver mer resurser för att kunna åtala företag eller individer i dem (Ernst & Young 2011)[3]. Före-

tag vill inte ha affärsförbindelser och medarbetare vill inte arbeta för företag med bristande etik eller som förknippas med mutor eller bedrägerier (Ernst & Young 2011). Dessutom pekar viss forskning på att företags arbete med CSR-relaterade frågor och höga etiska standards både ökar vinstnivåer och medarbetares stolthet och positiva attityder till arbetsgivaren (Business Ehics: A European Review 2007:16: 1).

I vilken utsträckning företagsstyrningen är effektiv beror på hur engagerad ledningen är i det konkreta arbetet och att anpassad obligatorisk utbildning genomförs kontinuerligt för olika kategorier av anställda. Företagsstyrning är ett område där det finns utrymme till förbättringar – även om styrelser och ägare följer de formella regelverken. Det blir tydligt när krav på fortsatt eller höjd avkastning även under lågkonjunkturer minskar företagsstyrningen.

INTEGRITETSMEKANISMER (LAGSTIFTNING)

I vilken utsträckning finns mekanismer som tillförsäkrar integriteten hos alla aktörer i näringslivet?

Poäng: 75

Revisionsfirman KPMG visar i en nyligen publicerad rapport att allt färre interna brott anmäls till polisen och att den interna kontrollen brister (KPMG.se). Detta trots tendensen att bedrägerier och andra ekonomiska brott ökar i tider av lågkonjunktur. Till exempel ökade bedrägerierna med 21 procent från januari 2008 till och med augusti samma år, och det totala antalet ekonomiska brottsanmälningar har ökat hela 71 procent för samma tidsperiod, enligt siffror från Brå. Svensk Handel uppskattar en ökning på cirka 300 procent i antalet falska fakturor riktade till företag 2008 jämfört med tidigare år (Entreprenör 2008).

Att bedrägerier ökar kan förklaras med en kombination av faktorer: en till företagen extern faktor är att de yrkeskriminella har blivit duktigare på att utföra brott mot företag och offentliga organisationer, en annan är att kunder i större omfattning lyckas lura till sig pengar. En av de interna förklaringarna är att trycket på mellanchefer i företag att leverera goda resultat är fortsatt högt. Och när de resultaten inte kan nås den lagliga vägen tar man till bedrägerier. Det gäller i allt väsentligt även företagsledningar och chefer på högre nivåer (KPMG.se).

Modern lagstiftning möjliggör så kallad whistleblowing och ett tipssystem för medarbetare att anmäla allvarliga oegentligheter – som ska vara sakligt

motiverade – som ett komplement till den normala interna hanteringen av oegentligheter.

Antalet företag som infört tipssystem ökar sedan 2007 då amerikanska regler fastslog att börsnoterade företag var tvungna att ha kanaler för sina anställda att tipsa. Införandet av Public Interest Disclosure Act i Storbritannien 1998 och Dodd-Frank Act 2010 i USA har påverkat arbetet med och implementeringen av kanaler för medarbetare och stakeholders att anonymt rapportera oegentligheter i Sverige. Antalet företag som har infört sådana rapporteringssystem har ökat i Sverige särskilt sedan november 2010 då arbetsgivare fritt får införa sådana system, förutsatt att Personuppgiftslagen följs (PuL 1998:204, datainspektionen.se). I maj 2011 hade cirka 200 företag med olika typ av verksamhet – exempelvis Astra Zeneca, ABB och PWC, men även kommunal verksamhet – whistleblowingkanaler.

Detta är ett exempel på processer som förhoppningsvis ska göra att korruption upptäcks tidigare och att fler ska ta möjligheten att rapportera oegentligheter. Men systemet gör det endast möjligt att anmäla allvarliga och olagliga förhållanden, till exempel korruption, bedrägeri, falsk dokumentation, miljöbrott, våld mot anställda eller brott mot arbetarskydd. Tipssystemen måste i Sverige dessutom vara frivilliga för anställda att använda, får bara gälla nyckelpersoner eller personer i ledande ställning (en regel som skiljer Sverige från många andra länder), och uppgifterna får inte lagras längre än vad ändamålet kräver. I andra länder, som exempelvis Norge, har whistleblowers rätt att kräva ersättning för trakasserier genom ett skydd i arbetsmiljölagen som också ger arbetaren rätt att återfå sitt arbete om han eller hon blivit avskedad (Efendic 2010, Bark 2010).

Företagens skydd mot obehörigt intrång i affärs- och driftförhållanden enligt lagstiftningen är stor (SFS 1990: 409). Däremot är det ganska svårt att avslöja och fälla någon för exempelvis företagsspioneri (Göteborg TT 2007).

I arbetet med ny näringslivskod (se ovan) har staten via regering och riksdag uppmuntrat näringslivet att ta ett större ansvar för etiska koder, men myndigheterna har inte fått samma uppmuntran. Till exempel har Sveriges kommuner och landsting inte varit med i arbetet och det gör att kunskapen och beredskapen för att hantera oegentligheter är ojämn mellan privata och offentliga verksamheter (Lindhe 2011). Större företag, ofta med internationell verksamhet, vänder sig till regeringen för att få stöd för sitt arbete, men det tillhör undantagen. Det är vanligare att företag och branschorganisationer vänder sig till regeringen för att klaga på att regelverk och riktlinjer

antingen är otydliga eller för omfattande. Det är svårt för företagen att veta var skiljelinjer och gränser går för vad som är tillåtet och vad som inte är det (Lindhe 2011).

Träning av personalen ses som central för att motverka korruption, och enligt en undersökning (Ernst & Young2011) hamnar Sverige på genomsnittet av 23 europeiska länder vad gäller i vilken utsträckning personalen erhåller utbildning om hur mutor och korruption förebyggs.

Överlag finns tillämpliga resurser för företag att bedriva en verksamhet som är korrekt, hedervärd och som förebygger oegentliga handlingar och praktiker. Förslaget om en ny näringslivskod och förändringar av lagstiftningen antyder att det återstår att förstärka regelverken, och om de får genomslag blir skyddet än större. Eftersom förslaget om ny näringslivskod i skrivande stund inte har behandlats i regeringen får indikatorn höga, men inte högsta, poäng.

INTEGRITETSMEKANISMER (TILLÄMPNING)

I vilken utsträckning tillförsäkras i praktiken integriteten hos dem som arbetar i näringslivet?

Poäng: 75

Intervjuerna visar att vissa branscher har tagit fram etiska koder och riktlinjer för att beivra korruption och liknande oegentligheter (Korsell 2011, König 2011, Lindhe 2011). Många av de större bolagen, ofta multinationella företag, har dessutom en särskilt utsedd ”compliance officer” som ansvarar för CSR-frågor, etiska frågor och miljöfrågor och som oftast arbetar heltid med dessa frågor (König 2011).

Vissa branscher har tagit fram egna, gemensamma etiska riktlinjer som är relativt omfattande och offentliga. Det gäller exempelvis oljebranschen, ädelmetallbranschen, klädindustrin, läkemedelsbranschen, bygg- och städbranschen. De branscher och företag som tar fram etiska riktlinjer ökar i antal på grund av affärsmässiga beslut grundade på kundernas, finansiärers och medarbetares krav samt på potentiella affärsrisker och möjligheter (König 2011).

Hur stort genomslag de etiska riktlinjerna får i olika företag och branscher beror på vilka erfarenheter företagen har av skandaler, korruption, och hur de faktiskt arbetar med riktlinjerna i verksamheterna som en naturlig del av affärerna. Med egna erfarenheter blir riktlinjerna oftast effektivare och mer specifikt utformade, till skillnad mot andra företag som oftast hämtar inspi-

ration från ILO och FN-paragrafer som med nödvändighet är mer generella och därför mindre användbara i en specifik verksamhet. En uppskattning som görs av en intervjuperson är att en stor del av policys, uppförandekoder samt riktlinjer oftast inte är uppdaterade och verkligt integrerade i affärsprocesserna. Det finns en risk att man därför missar såväl affärsmöjligheter som risker (König 2011).

Vissa branscher, såsom banker och försäkringsindustrin, använder sig av positiv eller negativ screening för hur de ska investera i enskilda företag eller branscher. Till exempel investerar Svenska kyrkan inte i vapenindustrin och de stora pensionsförvaltande AP-fonderna utgår från riktlinjer om vilka företag och branscher de investerar i. Hur de följer riktlinjerna är inte offentligt även om det görs rapporter om deras screening.

De företag som arbetar effektivt med riktlinjer anlitar ofta externa revisorer som gör stickprovskontroller, även om en fullständig extern rapportering eller redovisning är att föredra. En utmaning för arbetet är enligt König (2011) att många av de viktiga frågorna inte ”ägs” av compliance officers eller CSR-cheferna utan de är beroende av andra avdelningars budgetar. Därför måste CSR-chefen vara mycket kompetent för att få nödvändiga förändringar till stånd, utan att de direkt varken har ansvar eller budget till det. Dessutom är det viktigt att de är oberoende även om man är underställd annan chef. Företagsledningen (CEO, CFO, HR Legal, styrelse och så vidare) måste bli fortlöpande korrekt informerad. En utmaning för compliance officers eller motsvarande chefer är att ha full koll på vad etiska koder, riskanalyser innebär, och hur man avrapporterar arbetet till styrelse och företagsledning (Lindhe 2011). Compliance- eller CSR-chefen skulle dock bli hjälpta om exempelvis finansanalytiker i betydligt högre utsträckning ställde etiska krav på de företag de investerar i.

En annan av intervjupersonerna menar att vissa av dessa chefer har tillräckliga resurser för att kunna arbeta effektivt med de utmaningar som företagen står inför, men långt ifrån alla (Lindhe 2011). En annan utmaning för compliance officers eller motsvarande chefer är att ha full koll på vad etiska koder och riskanalyser innebär, och hur man avrapporterar arbetet till styrelse och företagsledning (Lindhe 2011). Stora bolag har ofta egna revisorer och resurser som mindre företag saknar.

Institutet mot mutor (IMM) och liknande organisationer är viktiga för att uppmuntra företag att ta fram koder. Konsumentverk och Finansinspektionen har listor på företag som inte sköter sig enligt riktlinjer och lagar, men

ingen har en särskild lista på företag involverade i korruption eller pengatvätt. Svensk Handel, en medlemsorganisation för företag i parti- och detaljhandeln, har en varningslista över företag som försökt bluffa andra företag eller kunder.

Däremot övervakar frivilligorganisationer som Fair Wear Foundation klädindustrin, Sveriges Naturskyddsförening gör stickprov på miljöfarliga produkter och verksamheter och Swedewatch granskar svenska företag i olika branscher med verksamhet i andra länder (fairwear.org, SNF.se, Swedewatch.ord/sv).

I den utsträckning som personal tränas i arbetet med integritetsrelaterad praktik och teori så sker det främst i utsatta branscher och på en introducerande nivå. Det behövs mycket mer träning för företag att förebygga och hantera bekymmer, det gäller särskilt vissa avdelningar som inköp eller områden som hållbar utveckling i kombination med etiska dilemman där företags ställs inför nya problemställningar eller där opinionen förändrats samt där det inte finns någon vägledande praxis för hur man ska agera (König 2011).

Lindhe (2011) menar att få företag i praktiken anmäler sig själva eller anställda på företagen för brott mot etiska riktlinjer eller lagar, man hittar istället egna interna åtgärder. Det hänger på företagsledningen vilken kultur som skapas i organisationerna. En problematik för företag är att förstå vad som är eller kan vara korrupta handlingar; även om en handling inte är straffbar kan den vara oetisk eller omoralisk och få ansvariga på företagen ser skillnad på privat och offentlig verksamhet och vilka regler de har att följa.

Ett exempel som ges av Lindhe (2011) är när ett företag beskriver en situation så här: ”Ett företag erbjöd vår inköpare en gåva, och det sade vi nej till”. De har förstått att det kan vara bestickning, men de har själva svårt att se att det kan vara en muta när de erbjuder en gåva till sina kunder eller leverantörer, och ser inget fel i det, enligt Lindhe. Återigen kan den nya företagskoden som föreslås ge åklagare vassare instrument för att kunna ingripa och åtala och därmed stävja den typen av beteenden (Lindhe 2011).

Näringslivet har generellt tillgodosett att de som arbetar med integritetsfrågor som etiska riktlinjer och CSR-frågor (compliance officers) har de resurser som behövs för arbetet – även om de är ojämnt fördelade mellan branscher och företag. Men det finns stora kompetensutvecklingsbehov och utbildning för att förebygga oegentligheter och hantera exempelvis bestickning och mutor när det har uppkommit.

NÄRINGSLIVETS ENGAGEMANG I ANTIKORRUPTIONSBEFRÄMJANDE ARBETE

I vilken utsträckning är näringslivet aktivt i statens antikorruptionsarbete?

Poäng: 75

Många branscher och företag har tydliga och starka intressen att minska förekomsten av oegentligheter. Till exempel vill försäkringsbranschen minska stölder, byggbranschen svart arbetskraft och så vidare. Men genom att lyfta frågan om korruption kan företag och branscher framstå som att de har bekymmer med att hantera det själva, vilket de inte vill.

Enligt Korsell (2011) lyfter näringslivet antikorruptionsfrågan i möten med representanter för staten, men det är oftare frågor som berör bedrägerier och stölder från bolagen snarare än korruption som kommer upp i diskussionerna. Eftersom korruption är svår att upptäcka, offren otydliga, förtjänsterna oklara och omfattningen svår att mäta är det svårt för företag och branscher att själva lyfta frågorna och komma med förslag på åtgärder.

Viss forskning tyder på att näringslivet kan vara mer aktivt i att skapa förtroende för dess olika verksamheter, också hanteringen av korruption (Lindgren 2005). Det handlar särskilt om områden som det allmänna förtroendet för näringslivet är extra lågt: höga ersättningsnivåer och olämpligt utformade ersättningssystem, felaktig eller missvisande ekonomisk information, otillbörligt utnyttjande av informationsöverläge eller stark marknadsställning och oklara roll- och ansvarsgränser för ledning (VD, styrelse). Kritiken går ut på att de etiska näringslivskoderna, som ju utgår ifrån självregleringsidén och inte lagreglering (som också finns föreslagen i SOU 2010: 38), skulle ha svårt att kunna motverka svagt förtroende utan en tredjeparts oberoende granskning av efterlevnad av koderna.

Forskningen visar att marknaden sällan sanktionerar de företag som bryter mot näringslivskoder – alltså att företag som bryter mot de etiska riktlinjerna eller som misstänks för brott blir sällan bestraffade med lägre börsvärden – och självreglering blir därför inte särskilt effektiv (Alalehto 2005). För att koderna ska bli effektiva krävs fokus, inte bara på shareholders, också på stakeholders – alltså att medborgare och offentlighet blir mer involverade i kontrollen av koderna.

De strukturellt inbyggda utmaningar som finns för kontroll och sanktionering av brott mot etiska riktlinjer i näringslivet i relation till statlig reglering är stora. För att undvika förtroende- och legitimitetsbrister är den nya före-

slagna näringslivskoden – som också innehåller moment av lagstiftning och sanktioner med självreglering – ett steg framåt. Förslag till lösningar kan skönjas, och därför erhåller höga, men inte högsta, poäng.

NÄRINGSLIVETS STÖD FÖR OCH ENGAGEMANG I DET CIVILA SAMHÄLLET

I vilken utsträckning är näringslivet engagerat i att stödja civilsamhället för att bekämpa korruption?

Poäng: 75

Några näringslivsorganisationer arbetar på olika sätt med frågor som berör korruption i näringslivet. En av dem är Institutet mot mutor (IMM) vars medlemsorganisationer är Stockholms Handelskammare, Svenskt Näringsliv, Svensk Handel och femton övriga branschföreningar och arbetsgivarföreningar.

IMM ”… verkar för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet liksom i samhället i övrigt” och ”… söker motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan” (institutetmotmutor.se). De har en omfattande verksamhet och har tagit på sig offentliga uppdrag på näringslivets vägnar på områden som att informera företag, branschorganisationer, myndigheter och massmedier om gällande lagstiftning, rättspraxis och etiska riktlinjer. De har bland annat varit aktiva i arbetet med att ta fram en ny näringslivskod (se ovan).

Swedish Risk Management Association, SWERMA, är en annan organisation vars verksamhet till en del består i riskhantering och ledningsansvar och innefattar bland annat riskanalys, immateriella tillgångar och riskfinansiering. I föreningen, som finansieras av företagsmedlemmar, ingår risk managers som arbetar med risker i organisationen men med olika titlar och befattningar, exempelvis internrevisorer.

Näringslivets arbete med UN Global Compact omfattar både privata och offentligt ägda bolag, men än så länge har endast ett litet antal företag antagit regelverket. Per den 6 juni 2011 är 109 företag i både privat och offentlig regi i Sverige medlemmar av UN Global Compact (se www.unglobalcompact.org). Det finns alltså utrymme för fler företag att anta Global Compacts riktlinjer. Organisationen ”Business & Human Rights Centre” följer cirka 5 100 bolag runt om i världen och en del av dem i Sverige (se www.businesshumanrights.org).

Det finns inte så många organisationer initierade av näringslivet som engagerar sig i civilsamhällets arbete med bekämpning av korruption, men de som finns tar ett stort ansvar och ger ett betydelsefullt bidrag till det övergripande arbetet mot korruption.

REKOMMENDATIONER

Utifrån kapitlets beskrivningar av näringslivets verksamhet och de institutionella förutsättningarna för att motverka korruption följer här några förslag till rekommendationer:

1. Näringslivets företrädare kritiserar ofta regeringen för ett snårigt och komplicerat regelverk med långa tillståndsprocesser som hindrar nya företag från att starta och ökar administration och kostnader för befintliga företag – ett tillstånd som kan ge upphov till korruptionsrisker.

   Antalet regler och kontroller från myndigheters sida minskar, men långsamt och ojämnt över tid även om en regelöversyn sker kontinuerligt (Tillväxtverket 2010) och bör fortsätta utifrån en bedömning av hur de påverkar förekomsten av korruption – vissa regler påverkar sannolikt korruptionsnivån positivt och andra negativt.

2. Andelen företag som antar kraftfulla etiska koder och antikorruptionspolicys ökar, men det är osäkert om de får avsedd effekt i praktiken. Större utvärderingar av effekterna av antikorruptionspolicys saknas än så länge. Kontrollen av särskilt onoterade företags etiska uppförandekoder och policys bör följas upp och genomförandet av åtgärdsprogram utvärderas. I detta sammanhang bör tillämpningen av svensk kod för bolagsstyrning, hur uttolkningen av kodens regler skett och vilka bolag som följer den granskas.

3. Utmaningarna med att få etiska riktlinjer att få avsedd effekt i alla former och storlekar av företag är flera:

   Den första är att utforma riktlinjerna så att de blir relevanta för den verksamhet som företagen bedriver – inte att de blir för generella och att de kommuniceras och övervakas transparent.

   Den andra att få införda etiska riktlinjer att få genomslag på handlingar som utförs i näringslivet genom att bland annat utforma sanktioner så att de blir relevanta för enskilda medarbetare och chefer i företagen.

Sanktionerna av att inte följa de etiska riktlinjerna har ofta inte särskild stor betydelse för företagen eller medarbetarna (Zelizer 2011).

För det tredje är det centralt att få ledningen att föregå med gott exempel och inskärpa betydelsen av de etiska riktlinjerna för implementeringen och upprätthållandet av dem, särskilt eftersom acceptansen tenderar att vara högre i styrelser och ledningsgrupper (än andra kategorier av medarbetare) för att bryta mot etiska riktlinjer för att öka vinsten (Ernst & Young 2011)[4].

För det fjärde måste det finnas fungerande system för rapportering av oegentligheter där anställda inte riskerar sanktioner för att ha rapporterat dem, till exempel genom whistleblowersystem (se ovan).

För det femte är en utmaning för olika branscher att tydliggöra goda exempel där etiskt korrekt beteende också är lönsamt eller får medarbetarna att känna större stolthet för företaget och öka sina arbetsinsatser (Business Ehics: A European Review 2007:16: 1) och att utbildningsinsatser kring CSR- och compliance-arbetet bör genomföras obligatoriskt, kontinuerligt och anpassat för olika kategorier av anställda.

4. I Norge ingår ett skydd mot utköp av visslare i lagen om anställningsskydd (Bark 2010). Ett sådant utökat skydd skulle antagligen bidra till att fler oegentligheter skulle uppdagas. Utöver detta bör utredas om meddelarskyddet som finns för offentliganställda när information om oegentligheter lämnas till media, också kan införas för meddelande till myndigheter.

5. En utmaning för näringslivets aktörer är att få högre förtroende från allmänhet, kunder och aktieägare för deras korruptionsrelaterade åtgärder och handlingar. Forskning visar att ett sätt att uppnå högre förtroende är så kallat institutionaliserat misstroende. Det innebär att grundinställningen är att inte lita på att företag alltid gör rätt – något som exempelvis kan uttryckas via tredjeparts oberoende granskning – får effekten att en reglering via etiska koder gynnas och kan leda till ökat generellt förtroende för marknadsaktörer. Staten kan och bör – också som ägare till många bolag – vara pådrivande för tredjeparts granskningar och att utvärdera näringslivets antikorruptionspolicys och åtgärdsprogram.

6. Sverige har tillträtt FN:s konvention mot korruption, Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i inter-

nationella affärsförbindelser. Det internationella perspektivet i Mututredningens kodförslag kan förstärkas och utvecklas med hjälp av bland annat konventionstexterna, i betänkandets bilaga 6, och i Europarådets och OECD:s granskningar av hur Sverige genomför de åtaganden som gjorts vid tillträdet av konventionerna.

NOTER

1. Bolagsverket.se, Skatteverket.se, Tillvaxtverket.se, Verksamt.se, Patent och registreringsverket (PRV.se)
2. Studien bygger på 103 intervjuer med svenska medarbetare (av totalt 2 365 i 25 europeiska länder) på företag som antingen är börsnoterade, är multinationella eller har fler än 1 000 anställda. Resultaten ska därför inte generaliseras utan försiktighet.
3. 21 % av de svenska respondenterna i undersökningen hävdar att de har fått utbildning på området.
4. Studien bygger på 103 intervjuer med svenska medarbetare (av totalt 2 365 i 25 europeiska länder) på företag som antingen är börsnoterade, är multinationella eller har fler än 1 000 anställda. Resultaten ska därför inte generaliseras utan försiktighet.

REFERENSER

Intervjuer

Korsell, Lars 2011. Chef för enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet, Brottsförebyggande rådet. Representant i Näringslivets säkerhetsdelegation. Telefonintervju 9 juni, intervjuad av Glenn Sjöstrand.

König, Louise 2011. Strategic Corporate Responsibility Consultant, Solberg Kommunikation AB, Expert på CSR och miljöfrågor. Telefonintervju 13 juni, intervjuad av Glenn Sjöstrand.

Lindhe, Thorbjörn 2011. Kanslichef, Institutet mot mutor, Stockholms Handelskammare: Telefonintervju 16 juni, intervjuad av Glenn Sjöstrand.

Publikationer och författningar

Aktörer under tillsyn – Attityder till Finansinspektionen, Rapport. 2011-01-04. Rapporten utförd av DEMOSKOP.

Alalehto T. (2005) "Börsföretag, ekonomiska oegentligheter och negativ publicitet" Fiffelsverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk Sjöstrand G. (red.) Liber, Malmö.

Bark C. (2010) Sjukhusläkaren.se/2010/12/27, "Det behövs en särskild myndighet för whistleblowers".

BRÅ (2004) Revisorers anmälningsskyldighet, Rapport 2004: 4.

BRÅ (2008) Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007 Rapport 2008: 23.

Business Ehics: A European Review 2007:16: 1. Blackwell Publishing Ltd.

Dir. 2010:35, (2010) Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, www.opengov.se/govtrack/dir/2010:35/,

Efendic N. SvD 30/11-2010 "Avslöjare sämre skyddad i Sverige".

Entreprenör Nr 7, 2008.

Entreprenör Nr 3, 2011.

Entreprenör Nr 4, 2011.

Entreprenör Nr 5, 2011.

Ernst & Young (2011) European fraud survey 2011 – Recovery, regulation and integrity.

Financial Standards Forum (2010) Financial Standards Report, Sweden

GP 24/9-2011 Göteborgsposten (2011). Vikingsson Karolina. Två åtalas för grovt mutbrott. 2010-09-24 www.gp.se/nyheter/goteborg/1.730834-tva-atalas-for-grovt-mutbrott

Göteborg TT (2007) "En 35-årig göteborgare friades på onsdagen av Göteborgs tingsrätt från misstankarna om företagsspioneri och dataintrång". 2007-11-02.

International Property Rights Index. 2011 Report. Jackson K. Property Rights Alliance. www.internationalpropertyrightsindex.org/sweden-c112.

Kelley D, Bosma N & Amorós J, E (2011) Global Entrepreneurship Monitor – 2010 Global Report.

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11: KU23.

KPMG. Flest interna brott begås av anställda för egen vinning kpmg.com/SE/sv/kunskap-utbildning/nyheterpublikationer/Pressmeddelanden/ Pressmeddelanden-2011/Sidor/Flestinternabrottbegasavanstalldaforegenvinning.aspx. 6/9-2011

Kurtzman J. & Yago G. (2009) OPACITY INDEX: Measuring Global Risks Milken Institute.

Lind A. (2011) Bita ifrån eller spela med? JUSEK-tidningen #5 juli 2011.

Lindgren S-Å. (2005) "Socialt kapital, bolagsstyrning och självreglering" Fiffelsverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk Sjöstrand G. (red.) Liber, Malmö.

Näringslivets regelnämnd (2010) Regelagandan 2010 – Förändring av regler – en nödvändighet för fler växande företag 2011–2014. www.nnr.se/assets/files/publikationer/nnr_regelagenda2010.pdf

Pierre J, Jochem S & Detlef J. (2011) Sustainable Governace Indicators 2011 – Sweden Report, Bertelsmann Stiftung.

PuL 1998:204. Personuppgiftslagen.

SCB: Företagsregister

Schwab, K. (2011) Global Entrepreneurship Monitor 2010 – Global Report, World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2010–2011.

SFS 1915: 218, Avtalslag.

SFS 1967: 837, Patentlag.

SFS 1960: 644, Varumärkeslag.

SFS 1970: 485, Mönsterskyddslag

SFS 1973: 289 (1998: 377) Datalagen.

SFS 1986:436, Lagen om näringsförbud.

SFS 1990: 409 Lag om skydd för företagshemligheter.

SFS 1995: 1554, Årsredovisningslag.

SFS 1997:899 Förordning om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet.

SFS 1999: 1078, Bokföringslagen,

SFS 1999: 1229, Inkomstskattelag.

SFS 2000: 1101, Marknadsmissbruksförordning.

SFS 2002:873, Förordning om ändring i förordningen (1997: 899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet.

SFS 2005: 377, Lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

SFS 2005:551. Aktiebolagslagen.

SFS 2005:590, Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser.

2006: 575, Lagen om skattekontroll i vissa branscher.

SFS 2007:28, Förordning om ändring i förordningen (1997: 899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet.

2007: 592, Lagen om kassaregister m. m.

SFS 2007: 783 Förordning med instruktion för Bokföringsnämnden.

SFS 2007:1091, Lagen om offentlig upphandling.

SFS 2007:1092, Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

SFS (2007: 1110) med instruktion för Bolagsverket, Ändring av förordning 2007: 1110 enligt SFS 2008: 1230 5a §.

SFS 2007:1117, Förordning med instruktion för Konkurrensverket.

SFS 2008:579, Konkurrenslagen.

SFS 2008:604, Konkurrensförordningen.

SFS 2008:962, Lagen om valfrihetssystem.

SFS: 2009:93 Förordning med instruktion för Finansinspektionen.

SFS 2010:645, Förordning om ändring i förordningen (med 2007: 1117) med instruktion för Konkurrensverket.

SFS 2010:1534 (SFS 2007: 1110) Förordning med instruktion för Bolagsverket.

SFS 2010:278 Förordning om ändring i förordningen (med 2009: 93) med instruktion för Finansinspektionen.

SOU 2008:63, (2008) Förstärkt skydd mot företagshemligheter.

SOU 2010: 38 Mutbrott.

Sundén H. & Lenhoff, Å (2011) "Vem skyddar visslaren?" Jusektidningen #4, mars-2011.

SvD 28/4-2011 Fällande dom i muthärvan.

SvD 26/5-2011.

Svensk kod för bolagsstyrning 2010. Kollegiet för svensk bolagsstyrning.

Säkerhetspolisen (2005) Företagsspionage Rapportserie 2005:3

Säkerhetspolisen (2007) Företagsspionage Rapportserie 2007:2

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2011) Doing Business Report 2011 – Making a Difference for Entrepreneurs, Sweden.

Tillväxtverket (2010) Utveckling av företagens administrativa kostnader 2006–2010. http://tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/enklareforforetag/regelforenklingforforetag/vadkostarreglerna.4.74f57d0f1283a4f88ff80002633.html

Tillväxtverket (2011) 2001-09-02. http://tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/enklareforforetag/regelforenklingforforetag/vadkostarreglerna.4.74f57d0f1283a4f88ff80002633.html

UN Corporate Law Project – Jurisdiction: Finland, UN Special Representative on Business and Human Rights 2010.

UN Human Rights Council 2011 Report of the Special Reprasentative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprices, John Ruggie.

Zelizer V. (2011) "Ethics in the Economy" i Zelizer V. Economic Lives – How Culture Shapes the Economy Princeton University Press. Princton & Oxford.

Hemsidor

Bokföringsnämnden (BFN.se)
www.Bolagsstyrning.se
www.Bolagsverket.se
www.Business-humanrights.org
www.datainspektionen.se
www.Ekonomistyrningsverket (esv.se)
www.eStandardsForum.org
www.fairwear.org
www.FAR.se
www.gesinvest.com
www.globalreporting.org
www.iccwbo.org
www.IFAC.org
www.IFRS.org
www.Institutetmotmutor.se
www.IPSAS.org
www.ilo.org
www.internationalpropertyrightsindex.org/sweden-c112
www.nnr.se
www.oecd.org
www.Patent och registreringsverket (prv.se)
www.Rådet för kommunal redovisning (rkr.se)
www.Skatteverket.se
www.SNF.se
www.Swedewatch.ord/sv
www.SWERMA.se
www.Tillvaxtverket.se
www.Unglobalcompact.org
www.Verksamt.se

DEL IV. AVSLUTNING

SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION

17. SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION

Staffan Andersson

DET SVENSKA NATIONELLA INTEGRITETSSYSTEMET

Studien visar att det nationella integritetssystemet i allmänhet är starkt men påvisar också svagheter av betydelse för korruptionsrisker och korruptionsbekämpning i Sverige. Detta gäller både de institutioner (pelare) som ingår i integritetssystemet och de politiska, samhälleliga, ekonomiska och kulturella grundförhållanden som påverkar systemets möjligheter att fungera effektivt (grunder). Studiens resultat har tagits fram med hjälp av den metodologi som varit gemensam för det europeiska projekt som denna studie ingår i. Utvärdering och poängbedömning har således gjorts utifrån på förhand fastställda kriterier. I tabell 1 framgår de övergripande resultaten för integritetssystemets ingående institutioner liksom de förutsättningar som ligger till grund för systemets möjlighet att verka effektivt.

TABELL 1. DET SVENSKA INTEGRITETSSYSTEMET

	Riksdagen	Regeringen	Domstolar	Offentlig sektor	Polis Åklagare	Valadministration	JO	Riksrevisionen	Politiska partier	Medier	Civila samhället	Näringslivet	Medelpoäng
Kapacitet	100	100	100	100	92	92	100	92	94	81	100	100	96
Styrning	83	92	96	71	88	100	100	92	71	83	100	88	89
Roll	88	75	75*	67	75	63	100	75*	88	92	75	75	79
Medel-poäng	90	89	90	79	85	85	100	86	84	85	92	88	88
Grunder	Politik			Samhälle			Ekonomi			Kultur			
	100			75			100			75			

*För roll har endast en av två indikatorer poängbedömts för domstolar och två av tre för Riksrevisionen.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INTEGRITETSSYSTEMETS VERKAN I SVERIGE

Svante Ersson visar i kapitlet Landprofil, som bygger på jämförbara kvantitativa data med andra länder, att förutsättningarna är goda för ett effektivt nationellt integritetssystem i Sverige. Den politiska grunden för systemets verkan får högsta poäng (tabell 1). Resultatet för medborgarnas stöd för det politiska systemet är relativt högt men inte lika entydigt.

De ekonomiska förutsättningarna bedöms också som mycket goda i en analys där välstånd, konkurrenskraft, fördelning av resurser mellan invånarna och framtidsutsikter vägs in. Samtidigt påpekas att Sverige har fallit i förhållande till andra länder när det gäller rikedom.

Gällande relationer sociala grupper emellan, och mellan sociala grupper och det politiska systemet, hamnar Sverige högt. Sverige beskrivs som förmodligen ett av de mer heterogena länderna i Europa. Minoriteters rättigheter är också skyddade, men Sverige hamnar inte i en toppgrupp internationellt i denna bemärkelse. De sociala konflikterna ligger på en låg nivå, ställningen för det civila samhället är stark och den sociala eliten är relativt sett socialt representativ.

Bedömningen av de kulturella förhållandena – såsom rådande etik, normer och värderingar – visar goda förutsättningar för integritetssystemet, men inte heller här hamnar Sverige i den absoluta toppgruppen internationellt. Detta handlar till exempel om förtroende för polis och rättssystem och det offentliga i allmänhet, vilken vikt medborgarna tillmäter frågor som personlig integritet och yttrandefrihet och intresset för frågor rörande den personliga integriteten. Den kulturella orienteringen utmärks av hög sekularitet, stark mellanmänsklig tillit och att synen på invandrare och etniska minoriteter är mer positiv än i många andra länder.

ÖVERGRIPANDE DRAG I INSTITUTIONERNA

Tabell 1 illustrerar två tydliga resultat av analysen av institutionerna och deras olika aspekter. Det första är att det trots institutionernas höga poäng (i snitt 88) ändå finns en viss variation. Offentlig sektor är den pelare som får lägst genomsnittlig poäng (79), men i absoluta tal är även detta resultat ganska högt. Riksdagens ombudsmän är den utvärderade institution som får högst poäng i studien (100).

Det andra resultatet är att det också finns en variation för kategorierna kapacitet, styrning och roll. Sett över alla pelare så är kapacitet (resurser och obero-

ende) den kategori som bedöms som starkast med högst genomsnittlig poäng (96). Det innebär att ekonomiska och personella resurser liksom de olika institutionernas möjlighet att verka utan otillbörlig påverkan bedöms som goda. För denna kategori var det Medier (81), Riksrevisionen, Valadministration (där Valmyndigheten och Valprövningsnämnden ingår) samt Polis och åklagare som hade lägst poäng (92), vilket i sig är höga poäng. Resultatet för medier förklaras av den konstaterade ägarkoncentrationen, medieskuggan i storstäder och försvagningen av redaktionerna. Dessutom saknas meddelarskydd och efterforskningsförbud i privat sektor liksom att offentlighetsprincipen inte gäller där. I Riksrevisionens fall handlar det huvudsakligen om det tidigare bristfälliga rapporteringssystemet och rollen för Riksrevisionens styrelse, två faktorer som bedöms ha kunnat påverka oberoendet negativt. Här ska tilläggas att förändringar införda 2011 har avskaffat Riksrevisionens styrelse och ersatt det med Parlamentariska insynsrådet som, till skillnad från styrelsen, inte ska ha någon beslutsfattande funktion och fungera som en informationskanal och samarbetsorgan mellan Riksrevisionen och riksdagen. För Valadministrationen förklaras den något lägre poängen av den stora mängd överklaganden till Valprövningsnämnden som skedde i samband med valet 2010 vilket ledde till kapacitetsbrist. I fallet Polis och åklagare handlar det om att man tidigare saknat en enhet med särskild kompetens och inriktning på korruptionsbrott.

Därefter följer kategorin styrning (medelpoäng 89) där transparens, ansvarsutkrävande och integritetsmekanismer bedöms. Höga poäng ges även här, dock med flera intressanta iakttagelser som bland annat gäller möjligheter till att fritt kunna meddela upptäckta oegentligheter och skyddet när man gör detta, liksom förekomst och genomförande av olika etiska principer och regleringar. På denna kategori gav utvärderingarna lägst resultat för politiska partier (71) och offentlig sektor (71). För politiska partier återspeglar det i detta sammanhang relativt låga resultatet framförallt avsaknaden av lagstadgade krav på öppen redovisning av partiers och valkandidaters finansiering. För närvarande finns endast en frivillig överenskommelse mellan sju av riksdagspartierna. Resultatet förklaras också delvis av ringa formell finansiell tillsyn av de politiska partierna (se mer om regleringen av redovisningen av partiers finansiering nedan). Den offentliga sektorns relativt låga poäng handlar om att man inte på någon av indikatorerna kring transparens, ansvarsutkrävande och integritetsmekanismer fått full poäng. Här har försvagningar i offentlighetsprincipens räckvidd liksom skyddet för de som slår larm om oegentligheter och integritetsmekanismer sänkt betyget. Det finns även brister i form av svag revision i den offentliga förvaltningen på kommunal nivå och att kommuner som inte följt lagen, vilket bedöms som ett allvarligt problem, ibland bortser från domstolarnas utslag, så kallat domstolstrots. Dessutom är systemen för att hantera

intressekonflikter i samband med utnämningar och offentlig upphandling relativt svaga. Möjligheterna till sanktioner har på detta område varit begränsade och kommunalt domstolstrots varit frekvent. Upphandlingar som har överklagats och bedömts som felaktiga av domstol har ändå lett till kontrakt. Dock har nya regler på upphandlingssidan nyligen införts för att motverka detta.

Genomgående så har institutionernas roll (medelpoäng 79) bedömts som svagare än kapacitet och styrning. Beroende på vilken pelare det gäller handlar roll om olika aspekter såsom att vara aktiv i frågor om att förebygga korruption eller att hålla den politiska sfären ansvarig. JO (100) och Medier fick dock en mycket hög poäng (92). JO driver framgångsrikt arbete med att hantera klagomål från allmänheten och att främja god praxis hos myndigheterna. Mediernas höga poäng förklaras av att de bedöms vara aktiva och journalister i ett stort antal medier har avslöjat korruption i praktiken. Här har medierna haft en viktig roll. Medierna bedriver också sammantaget en aktiv och omfattande bevakning av regering och statliga och kommunala organ och myndigheter. Valadministration (63) och Offentlig sektor (67) uppvisade istället lägst resultat. För valadministrationens del handlar det om att kontroll av parti- och kandidatfinansiering är något som inte ingår i Valmyndighetens uppgift och som heller inte görs av någon annan myndighet. Bedömningen bottnar alltså i avsaknaden av reglering på området. Den låga poängen för den offentliga sektorn förklaras av att dess arbete med att informera och utbilda allmänheten om antikorruption sker i väldigt liten utsträckning. Denna uppgift utförs heller inte av någon annan myndighet, även om riksenheten mot korruption har en informerande roll i vissa sammanhang. Svenska medier kan också sägas fylla delar av denna funktion indirekt genom att rapportera om och avslöja korruptionsfall. Poängsättningen i detta sammanhang blir ändå relativt hög eftersom allmänheten överlag är välinformerad och ganska många känner till vilka formella instanser man kan klaga till: polis, åklagare och JO. Det kan även tilläggas att metodikens fråga om funktionen att utbilda och upplysa allmänheten inte passar svenska förhållanden särskilt bra.

PRIORITERINGEN AV ARBETET MOT KORRUPTION HOS MYNDIGHETER, NÄRINGSLIV OCH DET CIVILA SAMHÄLLET

De sista iakttagelserna om institutionernas roll i integritetssystemet återspeglar också det som Staffan Andersson diskuterar i kapitlet om Antikorruption; att frågor om korruption och bekämpning av den inte stått särskilt högt på dagordningen hos myndigheter. Detta gäller även i viss mån också det civila samhället och näringslivet. Däremot identifieras en tendens att det håller på att öka. Den bakomliggande drivkraften härleds framförallt till en internationell

strömning som har lyft frågan och påverkar agerandet i olika länder. Sverige har påverkats både genom vårt mellanstatliga samarbete i olika organisationer, men också genom näringslivets behov av att upprätthålla internationell konkurrenskraft. Slutligen så har avslöjanden av korruption i olika former i företag och förvaltningar bidragit, liksom uppmärksammade förskingringar även inom det civila samhället. På myndighetssidan var den internationellt inriktade verksamheten, inte minst inom biståndsområdet, tidigt inriktad på antikorruptionsfrågor, men frågan har varit mindre framträdande för den övriga förvaltningen i Sverige. Dock har vissa initiativ tagits.

Ett av de viktigare initiativen på senare år är Utredningen om mutor som 2011 presenterade sitt förslag till förändrad lagstiftning och en uppförandekod för näringslivet. Olika experter och organisationer har deltagit i detta arbete. Näringslivsorganisationer har spelat en stor roll i arbetet med att utveckla uppförandekoden för näringslivet om gåvor, förmåner och belöningar. Däremot fanns Sveriges kommuner och landsting inte representerade i utredningen, vilket är olyckligt med tanke på att kommunernas verksamhet rymmer många områden som är riskutsatta för korruption, och att det idag finns många kommunala företag.

I Glenn Sjöstrands kapitel om Näringslivet påvisas hur frågor om antikorruption fått ökad betydelse i företag genom arbetet kring företagens sociala ansvar (CSR). Frågan om antikorruptionsåtgärder kan ha stor faktisk betydelse för ekonomiska värden. Även arbetet med uppförandekoder har blivit allt mer prioriterat i många företag. Om ett företag avslöjas med korruption samtidigt som det visar sig att man inte vidtagit åtgärder och infört system för att förhindra detta kan kostnaderna bli betydande. Konsekvensen kan bli tappade kontrakt eller att man till och med utestängs från marknader.

Fråntaget biståndsorganisationer har inte antikorruptionsfrågor varit särskilt prioriterade i det civila samhället. Men betydelsen har ökat på senare år. Till exempel har organisationer infört kanaler för att anonymt kunna slå larm om oegentligheter. Martin Nilsson menar i sin analys i kapitlet om Civila samhället att dessa organisationer har en potential att utveckla arbetet mot korruption och spela en större roll. Nilsson betonar också att det finns en moral bland frivilligorganisationer präglad av viljan att följa interna regelverk och att sanktioner genomförs om dessa inte följs.

KORRUPTIONEN I SVERIGE

En utgångspunkt och antagande i det alleuropeiska projekt som denna studie ingår i är att ett väl fungerande integritetssystem är ett viktigt skydd mot kor-

ruption. När de i undersökningen ingående institutionerna har adekvat reglering och bra system för ansvarsutkrävande förväntas således sannolikheten för korruption sjunka. När det gäller att bedöma institutioner och hur bra de presterar är studien följaktligen inriktad på att utvärdera dessa faktorer snarare än att faktiskt försöka bedöma korruptionens omfattning. Men vad vet vi då om korruption i Sverige?

I kapitlet Korruption i Sverige analyserar Staffan Andersson vad vi vet om korruption i Sverige när det gäller dess omfattning, vilka typer av korruption som förekommer, orsaker till korruption, graden av tolerans för korruption och hur reformer i offentlig sektor påverkat korruptionsrisker. Tillgängliga data över uppfattad korruption tyder på att Sverige genomgående har ett gott utgångsläge i jämförelse med många andra länder. I allmänhet är inte korruption utbredd enligt dessa bedömningar. Men den faktiska korruptionens omfattning är väldigt svår att mäta, och det är därför egentligen mycket svårt att dra några definitiva slutsatser om den faktiska omfattningen. Det finns också andra typer av undersökningar som visar på att Sverige definitivt inte är befriat från korruption och dess problem.

Korruption tar sig olika uttryck och det finns många olika typer av korrupta beteenden och handlingar. Även om de flesta svenskar sällan verkar behöva betala mutor i kontakter med den offentliga sfären finns det en ganska utbredd uppfattning bland svenskarna om att korruption förekommer i Sverige. Detta stöds också av ett ganska stort antal korruptionshändelser, inte minst i lokal och regional politik och förvaltning, men också inom den statliga sfären och uppmärksammade fall inom stora företag.

Korruptionens natur – som innebär motsatsen till den goda förvaltningens grundläggande principer om integritet, opartiskhet och saklighet – innebär att även ett relativt litet antal korruptionsfall kan rasera förtroendet för att dessa principer upprätthålls. Med tanke på vad vi vet om vikten av dessa principer för att kunna upprätthålla ett effektivt samhällsstyre där demokratiska och rättstatliga principer upprätthålls, och vilken betydelse detta har även för ekonomisk utveckling, är korruption även vid låga nivåer en väldigt angelägen fråga.

I ett samhälle där många är korrupta kan kostnaderna för att försöka vara hederlig bli höga. Det kan betyda att man inte får del av den offentliga service man har rätt till eller, i miljöer där korruption är helt förhärskande, i vissa situationer vara förenligt med livsfara. I ett samhälle där de flesta inte är korrumperade är det istället så att kostnader för korrupta handlingar stiger: risken att bli upptäckt och straffad ökar eftersom fler kan tänkas vilja avslöja den kor-

rumperade. Ett beteende som fördöms är också mer sannolikt att sanktioneras, inte bara rättsligt utan också socialt. Redan när människor börjar tro att många andra är korrupta kan det få effekt på det egna beteendet och därför sänka den tänkta kostnaden för det korrupta alternativet. Därför är korruption något som ständigt måste arbetas mot, på samma sätt som arbetet med att upprätthålla och utveckla demokratin ständigt bör pågå.

INTEGRITETSSYSTEMET MÖTER UTMANINGAR

Studien identifierar flera utmaningar för integritetssystemet och dess institutioner. Några av de viktigaste för att upprätthålla integriteten och förebygga korruption följer. Först och främst handlar det om att se att det finns korruption, vara medveten om de risker som finns i många verksamheter och hur dessa risker kan hanteras, liksom att se hur förändringar av verksamheter kan påverka dessa korruptionsrisker och därmed vilka förebyggande och kontrollerande åtgärder som behövs.

En självklar utmaning att beakta är konsekvenserna av de förändringar i offentlig sektor som genomförts i syfte att effektivisera och minska kostnader. Förvaltningen har i allt högre utsträckning kommit att drivas i alternativa driftsformer som inneburit bolagiseringar och att man upphandlar tjänster. En konsekvens är att upphandling blivit ett allt viktigare inslag i verksamheterna, en annan att de offentliga huvudmännens och mediernas granskning av de alternativa driftsformerna är lägre än granskningen av verksamhet som drivs i den vanliga formen. Här måste man ta hänsyn till vad det betyder att tillämpningen av offentlighetsprincipen, som ses som ett av de viktigaste skydden mot oegentligheter, minskar i omfattning. Inte minst är det viktigt att beakta detta mot bakgrund av många fall av oegentligheter och korruption i offentlig förvaltning har avslöjats av media och inte de formella kontrollinstanserna som revision.

Tidigare studier har dessutom visat en tendens med en över tid tystare förvaltning där benägenheten att använda meddelarfriheten minskar (se kapitlet om Offentlig sektor). Kompenseras dessa förändringar i risker av att kontrollsystem anpassas för att hantera dem? Det är en viktig fråga att beakta – inte minst mot bakgrund av tidigare forskning som har visat att så inte alltid är fallet.

Hur ska då det nationella integritetssystemet klara dessa förändringar som påverkar de ingående institutionerna och deras förutsättningar? Några av de viktigaste faktorerna för skyddet mot korruption är allmänhetens låga acceptans för oegentligheter och korruption, välinformerade medborgare, öppenhet och mediers och medborgares tillgång till information där meddelarfriheten och

dess skydd spelar stor roll. Sammantaget pekar det på tre viktiga huvuddrag i det nuvarande integritetssystemets funktion. För det första handlar många aspekter av integritetssystemet om formell reglering som till exempel det starka grundlagsskydd som tillgång till offentliga handlingar och meddelarskydd ger. Det handlar också om de kontrollfunktioner som inte utgörs av formella institutioner. Här är det människors inställning till korruption, förtroende för varandra och samhällets institutioner som är viktiga – liksom den sociala kontroll som attityder till olika handlingar utgör. I Sverige är den formella regleringen överlag ganska flexibel när det gäller mekanismer för att upprätthålla redbarhet. Relativt sett så finns det inte en kultur av uppförandekoder och detaljerad etisk reglering av tjänster. Detta är särskilt tydligt på den politiska arenan, där det parlamentariska uppdraget av tradition omges av förtroende och där rollen är mycket fri med få inskränkningar. Slutligen så handlar en viktig del i det svenska integritetssystemets funktion om betydelsen av förebyggande aspekter snarare än "straffande". Med det sagt är förstås de rättsliga kontrollmekanismerna också viktiga eftersom de signalerar om potentiella kostnader för ett korrumperat handlingsval.

HUR KAN DESSA UTMANINGAR MÖTAS?

Vi vet sedan lång tid tillbaka att även om acceptansen för korruption är låg så varierar människors bedömning av olika former av korruption. Detta är särskilt tydligt när vi rör oss från tydliga fall av mutor till typer av korruption som rör nepotism, politisk påverkan från dem som ger kampanjbidrag och intressekonflikter i offentlig tjänsteutövning. Tidigare forskning visar också att människor gör olika bedömningar av samma handling. En viktig slutsats är att inställningen att prioriteringen av antikorruptionsarbete sköter sig själv bör motverkas. Det räcker inte med att hänvisa till "sunt förnuft" – särskilt om lagstiftningen i frågorna som berörs är svårtolkad. Det krävs information och utbildning så att människor vet vad som gäller och var gränserna går inom de verksamheter där de är verksamma.

Analysen av offentlig sektor visar att offentlighetsprincipens räckvidd har minskat, vilket även gäller det viktiga skyddet för de som meddelar oegentligheter och korruption till medier. Dessutom är de inte tillämpbara i privat verksamhet. Här har riksdagen (konstitutionsutskottet) tagit initiativ och uppmanat regeringen att se över lagstiftningen kring whistleblowing för att förbättra meddelares skydd. Detta är ett viktigt initiativ om man vill upprätthålla den traditionella linjen i svensk förvaltning och även söka en förbättring. I offentlig sektor visar det relativt frekventa domstolstrotset att en tydligare markering av betydelsen av att kommunal förvaltning följer lagen behövs.

När det gäller mekanismer för att upprätthålla redbarhet så omfattar dessa inte bestämmelser som gäller när myndighetschefer och personer på höga poster i offentlig förvaltning byter till jobb på den privata sidan. Det här gäller offentliga myndigheter i allmänhet. Det kan till exempel handla om att chefer i offentliga reglerande myndigheter skulle direkt gå till en privat anställning. I regeringskapitlet av Staffan Andersson, Svante Ersson och Shanthi Redeback diskuteras till exempel att Sverige saknar karantänsbestämmelser för ministrar. Erik Karlssons kapitel om Domstolar, Polis och åklagare visar att frågan inte är reglerad där heller – dessutom att den kanske är mindre uppmärksammad på den rättsvårdande sidan av myndigheterna. Detta är en fråga där Greco tidigare har rekommenderat Sverige att undersöka möjligheter till att utveckla någon form av policy som ändå tar hänsyn till den svenska flexibiliteten mellan offentliga och privata jobb. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (som är knuten till Regeringskansliet) bedriver en utredning i denna fråga.

Det finns ingen myndighet som bär ett direkt ansvar för att informera allmänheten om korruption och dess bekämpning. Finns det ett sådant informationsbehov – och var ska i så fall ansvaret ligga? Intresset, efterfrågan och behovet av mer kunskap om antikorruption ökar. Riksenheten mot korruption har noterat ökat intresse och efterfrågan för sin expertis även av det slag som handlar om att informera. Dessa är uppgifter som till viss del förknippas med en fristående antikorruptionsmyndighet. Enheten menar själva att detta behov ligger utöver vad man har resurser till att utföra. Hur kan staten tillgodose det behov som finns till exempel hos kommuner om att få orientering om korruption och bekämpning av den? Ska Åklagarmyndigheten få ökade resurser för detta, eller bör någon annan myndighet få en tydlig informationsroll gentemot myndigheter, medborgare, organisationer och företag? Kompetensrådet för utveckling i staten har ett liknande uppdrag när det gäller utvecklingen av offentligt etos inom staten. Här finns således ett behov att fylla.

Sverige har ingen fristående enskild antikorruptionsmyndighet. Denna studie ger inte vidlag att invända mot detta. Man kan notera att de rättsvårdande myndigheterna har tagit steg i riktning mot att, som också tidigt efterfrågades av internationella organisationer, skaffa mer specialiserad utredningskapacitet. Åklagarmyndigheten gick i denna riktning redan 2003 när man inrättade riksenheten mot korruption som handlägger korruptionsmål oavsett var i landet de inträffar. Polisen inrättade 2011 också en specialiserad enhet som kommer att utreda korruptionsbrott. Polisen har lidit av bristande kapacitet på området och detta initiativ är viktigt, även om det är för tidigt att utvärdera förändringens resultat.

Studien visar att medier både spelar och förväntas spela en väldigt viktig roll i integritetssystemet. Detta tydliggörs av den formella regleringen i Sverige som ger medierna goda granskningsmöjligheter. Flera av studiens intervjupersoner har ofta återkommit till mediernas funktion som granskare och mottagare av information om oegentligheter. Det är också medierna som legat bakom avslöjandet av många korruptionsskandaler i Sverige.

Men vilka möjligheter har svenska medier att fullgöra denna roll? I kapitlet om Medier av Olof Kleberg framgår att granskande journalistik har påverkats av ekonomiska nedskärningar, som dock till viss del har kompenserats av redaktionernas ökande ambitioner, tidskrifter och seriösa bloggar. Även den minskade tillämpningen av offentlighetsprincipen, ett resultat av övergången till alternativa driftsformer eftersom den inte gäller i privat verksamhet, påverkar mediernas kapacitet i denna bemärkelse. Vidare så noteras ytterligare en negativ tendens för mediers användande av offentlighetsprincipen: ett stegvis utvidgande av sekretess där förändringar i sekretesslagen nästan uteslutande har gått i denna riktning. Många medieföretag har också mindre resurser för granskande journalistik likaså har den geografiska täckningen påverkats negativt. Lokal granskning av politik och förvaltning har drabbats av att många lokalredaktioner har försvunnit. Vad innebär detta för integritetssystemets funktion? Potentiella lösningar för några av dessa tendenser skulle kunna handla om ett utvidgande av meddelarskyddet, efterforskningsförbud och repressalieförbud till privat verksamhet som bedrivs med offentliga medel och att man blir mer restriktiv med anpassningar av sekretesslagen i utvidgande riktning.

Thomas Larues kapitel om Politiska partier visar att det gällande och till stor del frivilliga regelverket kring och avsaknaden av ytterligare redovisningskrav av partiers och valkandidaters finansiering riskerar att inte erbjuda ett tillräckligt starkt korruptionsskydd. Bedömningen är därför att ökade redovisningskrav skulle minska korruptionsriskerna. Dock är det så att flera eftersträvansvärda faktorer i gällande lagstiftning också måste beaktas. Larues slutsats är att lagstiftning med direkta redovisningskrav nog inte är den mest framkomliga vägen. Den slutsatsen dras med hänsyn till den diskutabla förenligheten med regeringsformen och praktiska och principiella svårigheter i tillämpningen av en sådan lagstiftning. Däremot är indirekta redovisningskrav inom ramen för nuvarande grundlagsreglering möjliga. Mot denna bakgrund föreslår Larue att Grecos samtliga rekommendationer från 2009 genomförs. Under rådande grundlagsreglering bör detta ske genom två åtgärder. För det första föreslås en komplettering av den nuvarande frivilliga överenskommelsen, mellan sju riksdagspartier, från 2000 i linje med Grecos rekommendationer. Detta skulle vara en möjlig alternativ väg som på kort sikt kan vara lättare att genomföra.

Greco har själv påpekat att genomförandet av dess rekommendationer inte kräver lagstiftning. För det andra föreslås en ändring av den offentliga partistödsregleringen så att krav ställs på att partierna genomför en sådan förstärkt redovisning som rekommenderas ovan för att erhålla delar av (eller hela) det statliga partistödet. Dessa två åtgärder kräver dock att resurser anvisas både internt inom partierna och för tillsynen av partistödsregleringens efterlevnad.

Företagens arbete med uppförandekoder och andra policies kring antikorruption prioriteras allt högre, inte minst hos stora företag. I kapitlet om Näringslivet tar Glenn Sjöstrand upp flera utmaningar med att uppnå den avsedda effekten av etiska riktlinjer. Det handlar om hur man ska kunna göra riktlinjer relevanta för verksamheten, liksom hur de kommuniceras och hur efterlevnaden övervakas. Det handlar också om hur genomslag ska uppnås på det praktiska handlandet i företaget och hur brott mot reglerna ska sanktioneras eftersom det har visat sig att brott mot reglerna har liten betydelse gentemot företaget eller medarbetarna. En annan viktig aspekt för framgångsrikt genomförande och upprätthållande av etiska riktlinjer är att ledningen visar vägen och understryker dess betydelse. Detta är särskilt angeläget eftersom acceptansen är högre i styrelser och ledningsgrupper för att bryta mot etiska riktlinjer i syfte att öka vinsten. Dessutom krävs det att det finns fungerande system för rapportering av oegentligheter där anställda inte riskerar sanktioner för att ha rapporterat dem, till exempel genom whistleblowersystem. Här lyfts fram en möjlighet till förstärkning av lagskyddet genom att Lagen om anställningsskydd skulle kunna inkludera bestämmelser om förbud mot att köpa ut dem som visslat och att meddelarskyddet utvidgas. Dessutom föreslås att en kontinuerlig översyn sker av de regler som påverkar och styr företag ur ett korruptionsperspektiv – vissa regler påverkar sannolikt korruptionsnivån positivt och andra negativt.

Slutligen så visar denna studie liksom tidigare forskning att det civila samhället har en viktig roll att spela i det nationella integritetssystemet. Genom att utveckla det interna arbete som påbörjats i organisationerna med uppförandekoder och inrättande av olika system för whistleblowing kan man bidra till att mekanismerna för öppenhet och ansvarsutkrävande blir en stark del av verksamheten. Med tanke på att en så stor del av Sveriges befolkning är med i olika organisationer kan detta ha en betydande effekt även på samhället i allmänhet.

OM TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International (TI) är ett globalt nätverk av ideella organisationer för bekämpning av korruption med huvudsäte i Berlin. I sitt arbete verkar TI för öppenhet och integritet. Sedan grundandet 1993 har TI lyckats i sin målsättning att sätta korruption på den internationella agendan och blivit en internationell auktoritet på områden som rör korruption.

Transparency International Sverige (TIS) är TI:s svenska avdelning. Som oberoende ideell organisation bedriver TIS en bred informationsverksamhet och opinionsbildning för att sprida kunskap om korruptionens skadliga verkningar och verkar för ökad transparens i såväl offentlig som privat sektor.

TIS finansieras med medlemsavgifter och bidrag från privatpersoner och företag.

Vi behöver ditt stöd!
Såväl privatpersoner som företag kan ansöka om medlemskap i Transparency International Sverige. Välkommen att kontakta oss om du vill ha mer information om Transparency International Sveriges verksamhet.

www. transparency-se.org
info@transparency-se.org
Tel 08-791 40 40

Transparency International Sverige
Linnégatan 14, 6 tr, 114 47 Stockholm
ISBN 978-91-980090-0-2